



**MÁRCIA FILIPA  
SILVA TELHA**

**APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS LEAN NUMA  
AUTARQUIA: O CASO DA CÂMARA MUNICIPAL  
DE SEVER DO VOUGA**





**MÁRCIA FILIPA  
SILVA TELHA**

**APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS LEAN NUMA  
AUTARQUIA: O CASO DA CMSV**

Relatório de Estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e de Território da Universidade de Aveiro e sob a coorientação da Doutora M<sup>a</sup> Cristina Machado Guimarães, professora convidada na Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School.

Dedico este trabalho a todos que me apoiaram.

## **o júri**

presidente

Prof<sup>a</sup>. Doutora Sara Margarida Alpendre Diogo  
Professora Auxiliar Convidada, Universidade de Aveiro

Prof<sup>a</sup>. Doutora Marlene Paula Castro Amorim  
Professora Auxiliar, Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha  
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Ao professor Doutor Gonçalo Santinha, orientador do relat3rio e 3 professora Doutora Cristina Machado Guimar3es, coorientadora pela ajuda, pela disponibilidade, e pela enorme contribui3o para o desenrolar do respetivo est3gio.

3 C3mara Municipal de Sever do Vouga por ter aceite o meu pedido de est3gio.  
Ao Doutor Lu3s Figueiredo, orientador da c3mara, pelo acompanhamento e ajuda prestada.

A todos colegas de trabalho, por toda a simpatia e apoio que me deram, e especialmente aos que aceitaram generosamente serem entrevistados, sem os quais a realiza3o deste trabalho n3o era poss3vel.

A toda a minha fam3lia e amigos que sempre me apoiaram e estiveram presentes nesta etapa.

A todos, um muito obrigada.



## **palavras-chave**

Modelos de gestão; Qualidade; Serviços Públicos; Lean; Criação de Valor; Desperdício; Melhoria contínua.

## **resumo**

A atual crise financeira, económica e social colocou novamente a Administração Pública no centro do debate sobre a eficiência e o papel do Estado na prestação e gestão dos serviços públicos. É certo que as transformações discutidas (e realizadas) neste processo não são novas, decorrendo já desde a década de 1980 e associadas ao que se designou por Nova Gestão Pública. Neste contexto, expressões como gestão de qualidade, emagrecimento dos serviços e satisfação dos utentes/clientes/consumidores, para citar alguns exemplos, surgem como forma de se desenvolverem e adotarem novos modelos de gestão no seio da Administração Pública. É, pois, no contexto da reforma da Administração Pública que surge a filosofia *Lean*, asseverando reduzir os gastos públicos e, em simultâneo, aumentar a qualidade e produtividade dos serviços através de uma melhor utilização de recursos. Realçando também a ideia que os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços públicos. Este trabalho insere-se no contexto de estágio, realizado na Câmara Municipal de Sever do Vouga. O objetivo consiste em compreender se os princípios *Lean* estão presentes ao nível dos processos no domínio da gestão urbanística de forma a caracterizar e, se possível melhorar a qualidade do serviço prestado. Neste sentido, os processos a analisar foram o pedido de atribuição do número de polícia e o pedido de licenciamento de obras de edificação. Com os resultados alcançados, a realização deste trabalho mostra que é possível reorganizar processos e serviços na Administração Pública através da filosofia *Lean*, tendo como destaque a eliminação ou redução de desperdício sem prejudicar a qualidade do serviço.





**keywords**

Management Models; Quality; Public Services; Lean; Value Creation; Waste; Continuous Improvement.

**abstract**

The actually financial, economic and social crisis put again the Public Administration in middle of the debate about effectiveness and the paper of the state in instalment and management of public services. Is right that the discussed (and made) transformations in this process isn't news, passing since of the decade of 1980 and associate – named – new public management. In this way, expressions like quality management, grow thing of services and satisfaction of user/customer/consumer, for example, arising in way of developing and adopting new models of management in midst of public administration. Is, arise the Lean philosophy, asserting reduces the public spending and, in the same time, increase the quality and productivity of services through one best resource use. Highlighting to the idea that citizens are more demanding in relation of public services.

This work inserts in context of traineeship, accomplished in the Sever de Vouga town hall. The goal is understating if the Lean principles are presents in level of processes in the field of urbanization management in way of to characterize and, if possible, improvement the quality of services provided. In this sense, the processes to analyses were the request for attribution of police number and application for building permits.

With the results achieved, the realization of the this work that is possible reorganize processes and services of public administration through Lean philosophy, having as highlight the elimination or waste reduction without harm the services quality.

## ÍNDICE

1. Introdução .....	1
2. Enquadramento teórico - conceptual.....	4
2.1.Evolução dos modelos de gestão na Administração Pública .....	4
2.1.1. Modelo Burocrático.....	4
2.1.2. Nova Gestão Pública .....	7
2.1.3. Governação Pública (Gestão do Valor Público).....	11
2.2.A qualidade na Administração Pública.....	15
2.2.1. Conceito de qualidade.....	15
2.2.2. Qualidade nos Serviços Públicos .....	18
2.2.3. Qualidade nas Autarquias Locais.....	21
2.3.Filosofia Lean .....	24
2.3.1. Origem .....	24
2.3.2. Princípios Lean .....	26
2.3.3. Ferramentas Lean .....	30
2.3.4. Aplicação do Lean na Administração Pública .....	33
3. Enquadramento prático.....	38
3.1.Apresentação do local do estágio: Câmara Municipal de Sever do Vouga .....	38
3.2.Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio .....	40
3.3.Metodologia .....	42
3.4.Caraterização e análise do processo: pedido de atribuição do número de polícia .....	46
3.4.1. Caraterização do processo.....	46
3.4.2. Descrição do processo .....	46
3.4.3. Mapeamento (fluxograma) .....	48
3.4.4. Análise na perspetiva de criação de valor.....	50
3.5.Caraterização e análise do processo: pedido de licenciamento de obras de edificação.....	54
3.5.1. Caraterização do processo.....	54
3.5.2. Descrição do processo .....	54

3.5.3. Mapeamento (fluxograma) .....	57
3.5.4. Análise na perspectiva de criação de valor.....	60
3.6.Proposta de melhoria para o processo: pedido de atribuição do número de polícia .....	64
3.6.1. Desenho final do processo .....	67
3.7.Proposta de melhoria para o processo: pedido de licenciamento de obras de edificação.....	69
4. Conclusão .....	72
5. Bibliografia .....	74
6. Anexos .....	80

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de localização do município.....	39
Figura 2: “Modelo Iceberg”.....	29
Figura 3: Fluxograma: pedido de atribuição do número de polícia.....	47
Figura 4: Fluxograma: pedido de atribuição do número de polícia.....	48
Figura 5: Fluxograma: pedido de licenciamento de obras de edificação.....	55
Figura 6: Fluxograma: pedido de licenciamento de obras de edificação.....	56
Figura 7: Fluxograma: pedido de licenciamento de obras de edificação.....	57
Figura 8: Fluxograma (após melhorias): pedido de atribuição do número de polícia.....	65
Figura 9: Fluxograma (após melhorias): pedido de atribuição do número de polícia.....	66

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: As caraterísticas e as disfunções da burocracia.....	7
Quadro 2: Administração Pública, Nova Gestão Pública e a Governação Pública.....	13
Quadro 3: Evolução do conceito de qualidade.....	16
Quadro 4: Principais teóricos que contribuíram para a qualidade.....	18
Quadro 5: Qualidade no setor público e privado.....	20
Quadro 6: Diferenças entre serviços e produtos.....	21
Quadro 7: Os cinco princípios Lean Thinking vs perguntas de investigação.....	44
Quadro 8: Os sete desperdícios vs perguntas de investigação.....	45
Quadro 9: Propostas de melhorias vs desperdícios.....	70

## **ÍNDICE DE ABREVIATURAS**

AP – Administração Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

NGP – Nova Gestão Pública

PP – Políticas Públicas

TQM – Total Quality Management

TPS – Toyota Production System

CMSV – Câmara Municipal de Sever do Vouga

POPH – Projeto Operacional Potencial Humano

CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica

CLT – Comunidade Lean Thinking

VSM – Value Stream Mapping

OSP – Organizações do Setor Público

SIG – Sistema de Informação Geográfico

SIRJUE – Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

PDM – Plano Diretor Municipal

APP – Administração Pública Portuguesa

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as profundas alterações que a Administração Pública tem sofrido têm-se acentuado mais recentemente furto da crise económico-financeira e social que se tem vindo assistir. No entanto, “a reforma da administração teve início nos anos 70, e as suas diretrizes manifestam-se na orientação para o cidadão” uma vez que, exigem que os serviços públicos sejam cada vez mais rigorosos e acessíveis, e “na substituição de um modelo burocrático para um modelo gestor”, tendo como finalidade a adoção de práticas do setor privado para o setor público, como “resposta” aos problemas existentes (Silva e Alexandre, 2007:1).

Atualmente, verifica-se que os cidadãos são mais exigentes relativamente aos serviços públicos, pois, segundo Neves (2003) os cidadãos e as suas necessidades são os principais e última razão de existência do serviço público. Neste sentido, as questões relacionadas com a qualidade tornaram-se uma preocupação constante dos governos, na medida em que procuram responder às exigências dos cidadãos para que as suas expectativas sejam alcançadas (Fonseca, 2011). O envolvimento dos cidadãos por parte da Administração Pública na definição do que é a “qualidade” revela-se assim importante na procura de soluções benéficas para ambas as partes. Pode-se dizer, então, que o conceito de qualidade se encontra relacionado com a satisfação e o bem-estar dos utentes, bem como com o seu conhecimento sobre um determinado produto ou serviço (Silveira, s.d.).

Face às expectativas permanentes dos utentes, assim como a procura de satisfação das suas necessidades, surge um novo paradigma: o Lean Thinking. Este tem como fim o desenvolvimento dos processos através da eliminação contínua de desperdício em todas as suas fases, procurando criar valor para o utente (Pinto, 2008). Esta filosofia pretende envolver as pessoas de modo a retirar o máximo proveito do seu potencial e estimulá-las a comunicar durante o processo de mudança.

De acordo com Pinto (2008:5), o “pensamento lean não é um meio para implementar mudanças radicais nas organizações, é antes de tudo uma mudança de atitude e de cultura empresarial. É um processo de solução de problemas (...) com o propósito de mudar completamente os processos de trabalho e principalmente as pessoas.” Para o efeito, recorre-se a cinco princípios, tais como: definição de valor, e cadeia de valor; otimização dos fluxos; implementação do sistema pull e procura da perfeição.

A finalidade da investigação efetuada por intermédio da realização de um estágio situa-se principalmente neste contexto, procurando-se perceber a importância da adoção da filosofia Lean na Administração Pública, designadamente nas autarquias locais. Para tal, a entidade escolhida para a realização do estágio consistiu na Câmara Municipal de Sever do Vouga, cuja análise prévia efetuada junto de alguns intervenientes da mesma permitiu



verificar que estes desconhecem o tema da gestão Lean em particular, sendo também de realçar que a própria questão da qualidade tem sido pouco explorada.

O objetivo geral deste estudo passa, então, por compreender em que medida os princípios Lean estão presentes na Câmara Municipal de Sever do Vouga, designadamente ao nível dos processos no domínio da gestão urbanística, passando assim por se procurar perceber a necessidade de adotar esses princípios atendendo às especificidades dos próprios processos de forma a melhorar a qualidade do serviço prestado.

Mais concretamente pretende-se perceber a importância da adoção da filosofia Lean na Administração Pública; analisar os processos (pedido de atribuição do número de polícia e o pedido de licenciamento de obras de edificação) da autarquia através dos princípios Lean, e propor um conjunto de recomendações à luz dos resultados alcançados de forma a melhorar a qualidade do serviço prestado pela autarquia em estudo.

A prossecução dos objetivos delineados foi efetuada por via da realização de um estágio curricular na Câmara Municipal referida, que decorreu entre Outubro de 2015 e Abril de 2016.

Do ponto de vista metodológico, ao nível do enquadramento teórico-concetual efetuou-se uma revisão bibliográfica abrangendo três grandes temas: os modelos de gestão na Administração Pública; a qualidade na Administração Pública e a filosofia Lean. Já do ponto de vista empírico, foram analisados os processos referidos no domínio da gestão urbanística e realizadas entrevistas a atores-chave na autarquia para a caracterização desses processos. Foi assim possível efetuar o mapeamento dos dois processos através da utilização de um fluxograma, uma ferramenta de Gestão de Qualidade. De modo a melhorar a qualidade do serviço prestado pela autarquia foi concebido e sugerido um conjunto de propostas de melhoria acerca dos processos, tendo por base a opinião dos entrevistados, de forma a alterar métodos com o qual não se encontram satisfeitos através dos princípios Lean numa lógica de melhoria. Foi, também, mapeada uma nova solução organizativa dos processos (fluxos), de forma a poder observarem as diferenças entre o processo antigo e o processo futuro (modificado).

A organização do relatório de estágio contemplará quatro capítulos. O primeiro diz respeito a esta introdução, que inclui um breve enquadramento do estudo, identificando os objetivos a serem alcançados e a metodologia, e a forma como está organizado. O segundo capítulo remeterá para o enquadramento teórico, encontrando-se dividido em três grandes temas: os modelos de gestão na Administração Pública, com ênfase nas suas transformações; o conceito de qualidade, em particular, a análise da qualidade dos serviços públicos, explicando-se de igual modo o papel das autarquias neste contexto e a Gestão Lean abordando a sua origem, princípios e ferramentas, e, principalmente, a aplicação deste termo no seio da Administração Pública.

No terceiro capítulo descrever-se-á o local, as atividades desenvolvidas e a metodologia no âmbito do estágio, correspondendo à parte prática do estudo. Neste mesmo capítulo, caracterizam-se e analisam-se os processos selecionados para o efeito, avançando-se posteriormente com propostas de melhoria dos processos.

No quarto capítulo apresentam-se as conclusões fundamentadas na pesquisa e no estágio na autarquia em questão.

## **2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCETUAL**

### **2.1. Evolução dos modelos de Gestão na Administração Pública**

No decorrer dos últimos anos, tem-se vindo a observar a adoção de diferentes reformas por parte da Administração Pública Portuguesa com o objetivo de se modernizar ajustando os seus serviços às novas perceções do Estado, bem como às novas necessidades dos cidadãos (Araújo, 2005). Estas reformas fundamentaram-se nas novas conceções da Administração Pública (AP) que defendem a “redução do peso da administração no orçamento de Estado; na redução da complexidade de funcionamento da administração pública motivada pela adoção do modelo burocrático e pelas dificuldades na sua atualização; no aumento das expectativas dos cidadãos em relação às prestações do Estado induzidas pela modernização do setor privado e pela melhoria da qualidade dos seus produtos e serviços e na atual tendência de descentralização, flexibilização e democratização da administração pública” (Almeida, 2001:26).

Estas alterações só se impulsionaram no final da década de 70<sup>1</sup>, mesmo que antes de 1974 tenha havido elementos de modernização como a criação do secretariado da reforma administrativa em 1969 que deu origem ao código do procedimento administrativo (Carapeto e Fonseca, 2005).

Como resultado das alterações ocorridas nas últimas décadas surge um modelo de Administração que com o passar do tempo vai ser substituído por outros modelos “no qual procuram refletir as preferências e os valores” que o modelo da AP procura desenvolver (Rocha, 2001:1). Assim sendo, Secchi (2009) faz referência a três modelos organizacionais e relacionais como o “modelo burocrático; a administração pública gerencial e a governança pública” que serão apresentados nas secções seguintes, bem como uma síntese das principais características de cada modelo de forma a compreender a evolução de cada um deles no contexto da AP.

#### **2.1.1. Modelo Burocrático**

O modelo tradicional da Administração Pública distingue-se dos outros modelos por ser uma administração sob domínio do poder político tendo como essência um modelo hierárquico de burocracia constituído por funcionários que são contratados através de concursos, cujo objetivo é o do interesse geral. Esta administração tem unicamente como

---

<sup>1</sup> Devido a dois aspetos: à rutura política e social de 1974 e, à adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986.

função a realização de políticas que compete aos políticos a sua deliberação e formulação (Rocha, 2000).

Partindo desta ideia, Wilson (2000), um dos teóricos desta teoria administrativa, privilegia a separação clara entre a política e a administração. Aos políticos pertence a responsabilidade de estabelecer políticas e a sua implementação cabe aos administradores optando por regras de boa gestão. Igualmente, os funcionários devem agir segundo regras de boa gestão, independentemente dos partidos políticos. Outro teórico que deu um grande contributo a esta teoria foi Max Weber (2000), sociólogo alemão, que foca a sua participação ao nível da burocracia, considerando-a como indispensável para a racionalidade legal, económica e técnica. A este autor é concedido o modelo burocrático por estudar as suas principais particularidades.

Max Weber atribuiu a designação de “burocracia” às grandes organizações da sua época. Para este autor o conceito de burocracia submete para uma organização competente por excelência. De maneira a alcançar essa excelência a burocracia esclarece a forma de como as coisas devem ser executadas ao pormenor, com antecedência, para que não haja intromissões a fim de perturbar o próprio sistema. A burocracia é composta por um conjunto de características, como, o “carácter legal das normas e regulamentos; carácter formal das comunicações; carácter racional e divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; competência técnica e meritocracia; especialização da administração; profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento” (Chiavenato, 2003:262). No entanto, Secchi (2009) faz uma caracterização distinta, centrando a burocracia na formalidade, na impessoalidade e no profissionalismo.

De acordo com Chiavenato (2003:266) o modelo burocrático apresenta um conjunto de vantagens, mormente:

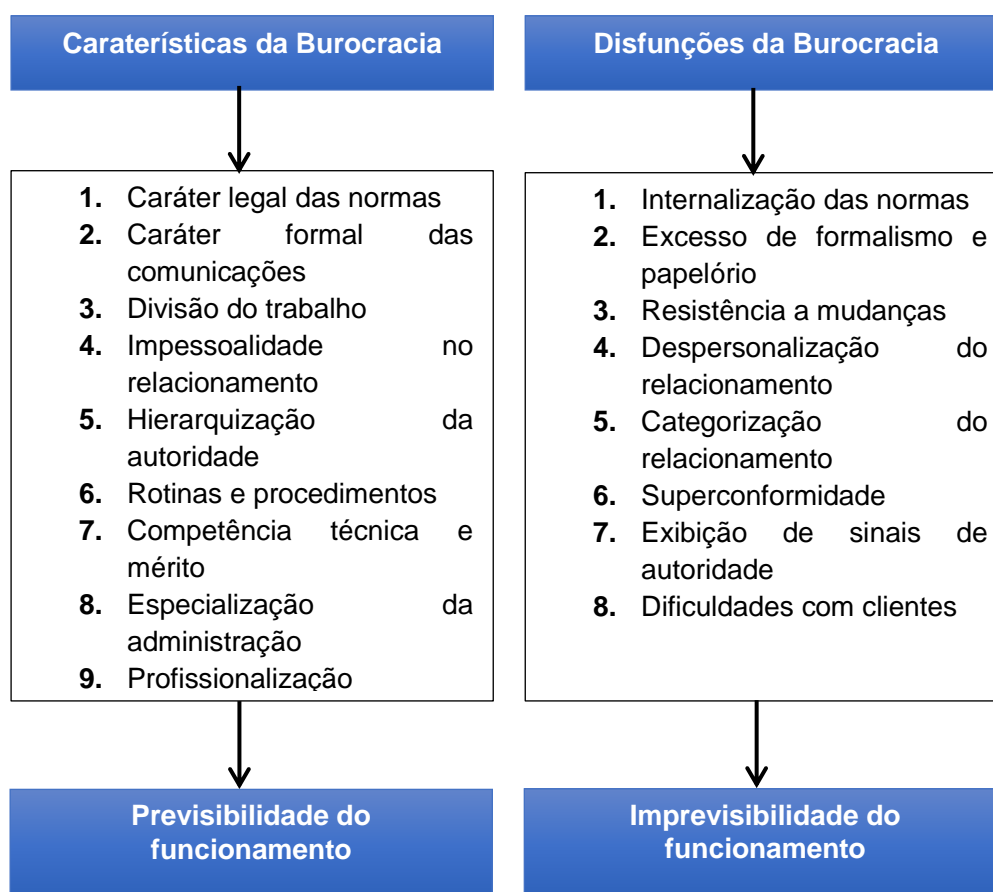
- **“Racionalidade** em relação ao alcance dos objetivos da organização;
- **Precisão na definição do cargo e na operação**, pelo conhecimento exato dos deveres;
- **Rapidez nas decisões**, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem, e as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos;
- **Univocidade de interpretação** garantida pela regulamentação específica e escrita. Por outro lado, a informação é discreta, pois é fornecida apenas a quem deve recebê-la;
- **Uniformidade de rotinas e procedimentos** que favorece a padronização, a redução de custos e erros, pois as rotinas são definidas por escrito;

- **Continuidade da organização** por meio da substituição do pessoal que é afastado. Além disso, os critérios de seleção e escolha do pessoal baseiam-se na capacidade e na competência técnica;
- **Redução do atrito entre as pessoas**, pois cada funcionário conhece o que é exigido dele e quais os limites entre suas responsabilidades e as dos outros;
- **Constância**, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados nas mesmas circunstâncias;
- **Confiabilidade**, pois o negócio é conduzido através de regras conhecidas, e os casos similares são metodicamente tratados dentro da mesma maneira sistemática. As decisões são previsíveis e o processo decisório, por ser despersonalizado no sentido de excluir sentimentos irracionais, como amor, raiva, preferências pessoais, elimina a discriminação pessoal;
- **Benefícios para as pessoas na organização**, pois a hierarquia é formalizada, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, as pessoas são treinadas para se tornarem especialistas, podendo encarregar-se na organização em função de seu mérito pessoal e competência técnica.”

É de realçar que este modelo, além dos aspectos positivos que apresenta, foi alvo de críticas que ocorreram logo após a Segunda Guerra Mundial. De vários autores que se manifestavam contra o modelo burocrático destaca-se Robert Merton, pela sua intensa crítica que apresentava sobre a burocracia, definindo-a como uma consequência imprevista que conduz a uma disfunção da burocracia (Chiavenato, 2003).

O quadro 1 representa essas duas perspectivas sobre a burocracia conforme Weber e Merton a classificam. Em relação ao primeiro autor aludido, este refere que as consequências previstas (ou desejadas) se limitam à previsibilidade do seu funcionamento com a finalidade de adquirir uma melhor eficiência da organização. Por outro lado, Merton (2003) atribui as consequências imprevistas (ou não desejadas) às disfunções que definem as anomalias de funcionamento (Chiavenato, 2003).

## Quadro 1- As características e as disfunções da burocracia



Fonte: (Chiavenato, 2003:269)

Em suma, a organização burocrática é basicamente autoritária e hierarquizada, sendo que as competências administrativas são especializadas e repartidas em função do objetivo que se pretende atingir. Os funcionários devem atuar segundo as normas e regulamentos concebidos pelos políticos.

### 2.1.2. A Nova Gestão Pública

O debate em torno da reforma administrativa tem obtido destaque na agenda política de vários países da OCDE, nas últimas décadas do século XX. O esforço para melhorar o aparelho administrativo e o serviço público, bem como a crise do “*Welfare State*” e os fatores económicos, financeiros, ideológicos e políticos, deram origem ao conceito de Nova Gestão Pública, apresentando-se como o novo paradigma emergente da Administração Pública (Rodrigues, 2009; Rodrigues e Araújo, s.d.).

Neste contexto de mudança, e à luz do que foi mencionado anteriormente, é de salientar a substituição de um modelo administrativo com uma gestão direcionada para a legislação, para um modelo gestor com uma gestão orientada para o cumprimento de objetivos focando-se nos clientes (Rocha, 1995).

Segundo Minogue (2000b), as mudanças indispensáveis a este novo modelo caracterizam-se basicamente em “reestruturar e reduzir o setor público, especialmente através da privatização; reorganizar e fazer emagrecer o funcionalismo público principalmente a nível de administração central; introduzir mecanismos que incentivem a competição nos serviços públicos, especialmente ao nível interno, e adesão ao contracting out como forma de prestação de serviços do setor privado ao setor público, e promover a eficiência e obter uma valorização de custos dos recursos (value for money) através de auditorias e medição de desempenhos” (Nunes, 2006:18-19).

Ao identificar estas transformações, diversos autores, quase todos anglo-saxónicos, utilizam conceitos como “New Public Management” (Minogue, 2000b), “paradigma pós-burocrático” (Overman et al, 1994), “gerencialismo puro ou administração pública gerencial” (Bresser-Pereira, 1996) e “Governo empresarial” (Osborne et al, 1992), para descrever a Nova Gestão Pública (Nunes, 2006).

Embora este conceito tenha sido alvo de discussão ao longo do tempo, o seu verdadeiro significado varia consoante os autores. Para Peters (2001a), este termo serve para descrever todas as alterações, ainda que possa ajudar a “baralhar” ou a perceber as ideias implícitas às reformas. Consoante a sua análise concretizada, em particular no Reino Unido, Hood (1991) considera que os elementos fundamentais para definir a NGP são a profissionalização da gestão com recurso a medidas de desempenho, tendo como intuito o de atingir os melhores resultados; rivalidade entre as agências e métodos da gestão empresarial apoiando-se na ideia de fazer mais com menos recursos financeiros. Não obstante, Greer (1994) afirma que o objetivo da NGP baseia-se em adotar lógicas do privado para o público e criar uma estrutura institucional nova relativamente ao fornecimento de serviços. Por sua vez, Denhardt (2000) caracteriza a NGP como o vínculo à teoria da escolha pública da Administração Pública. De acordo com documentos da OCDE (1997), expõem que, “ainda que não exista um modelo único ou o ideal de reforma, os objetivos a ter em conta são, em geral, uma maior atenção aos resultados e uma melhor relação qualidade/serviço; transferências de competências e mais flexibilidade; o reforço da responsabilidade e do controlo; uma orientação para o cliente e para o serviço; uma maior capacidade de definição das estratégias e das políticas; a introdução da concorrência e dos mecanismos de mercado, e a alteração das relações com outros níveis da administração pública” (Moreira e Alves, 2009:19).

Posteriormente a este conjunto de definições proporcionadas por diversos autores, pode-se definir a Nova Gestão Pública como um paradigma de gestão que procura adotar

ferramentas do setor privado para o setor público, privilegiando uma lógica de mercado com o intuito de dar resposta aos problemas de eficiência da gestão pública e atender às necessidades dos cidadãos, em relação, à melhoria da qualidade dos seus serviços (Rodrigues, 2005). Neste modelo, o poder é transferido para os gestores de cada unidade administrativa, de forma a acabar com as relações de hierarquia entre os diferenciados níveis da Administração Pública (Rodrigues, 2009). Uma vez que a NGP tenciona fazer mais gestão e menos administração (Rodrigues, 2005).

Rocha (2001) afirma que se tem presenciado a um ajuste entre a reforma administrativa e a Nova Gestão Pública, sublinhando a ideia que existem duas correntes ideológicas que serviram de apoio especulativo à reforma da AP: a Teoria da Escolha Pública (Public Choice) e o Managerialismo (Araújo, 2004).

A Teoria da Escolha Pública surge como a análise dos fracassos do governo e dos limites de intervenção do Estado. O objetivo desta filosofia é o “de aplicar um método da ciência económica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupo de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional” (Pereira, 1997: 419). Neste sentido, esta teoria veio esclarecer as dificuldades inerentes à tomada de decisão coletiva e expor algumas questões que atualmente se reconhecem como os “fracassos do governo”, como a ineficiência da administração pública; o dilema em compreender quais são as preferências dos indivíduos; a falta de incentivos, entre outros. Alguns autores fazem referência a este paradigma a uma menor intervenção do Estado na economia. “Não é menos Estado, mas sim, para um melhor Estado” (Pereira, 1997:439).

Ao contrário da Teoria da Escolha Pública que se encontra interligada com a influência política, por volta dos anos 80, emergiu o Managerialismo ou Escola Managerial, que tinha como fim a aplicação de técnicas da gestão através da qual a NGP procede. Isto é, a substituição de um modelo de gestão pública pela privada. Citando Lane (1995), Madureira e Rodrigues (2006:155) definem o Managerialismo “como opção gestonária à inépcia e às influências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas”.

Embora o Managerialismo e a Nova Gestão Pública estejam interligados entre si, não significam a mesma coisa. O último modelo citado restringe-se do primeiro, pelo facto de facultar com maior clareza as suas características. Enquanto o Managerialismo tem elementos que o podem qualificar como o interesse dado ao desempenho, ao controlo, e à responsabilidade; evolução da competição; melhoria das tecnologias de informação e comunicação e da qualidade e uma divisão das unidades de trabalho tradicionais. A Nova Gestão Pública realça a profissionalização da gestão; a elaboração de medidas de desempenho; beneficia o peso dos resultados e a diminuição dos custos e a separação das unidades administrativas, por serem demasiado extensas (Madureira e Rodrigues, 2006).



Apesar dos dois paradigmas terem finalidades semelhantes – a queda do Estado de Bem-Estar – têm conjecturas distintas e tem dado origem a pressões. Contudo, isto não significa que o Estado não os tenha implementado em conjunto (Rocha, 2001). Pollitt (1993) indica que a própria estrutura da sociedade depende dos gestores imporem as suas ideias, visto que o sucesso dos negócios resulta cada vez mais da qualidade e do profissionalismo dos gestores. Portanto, verifica-se que existe uma controvérsia entre estas duas correntes ideológicas, ou seja, no managerialismo os gestores têm mais autonomia e liberdade, mas acarretam mais responsabilidades do que na teoria da escolha pública (Rodrigues, 2005:66).

Outro autor que faz crítica a estes dois modelos, mas de forma separada, é Hood (1991) que atribui como consequência ao managerialismo o alargamento exponencial dos “controladores orçamentais e de performance”, porque segundo a opinião dos cidadãos não produz qualquer vantagem para os serviços públicos. Diz igualmente que o managerialismo “tem servido de veículo para interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos”, uma vez que, as regalias são bastante superiores às dos antigos administradores. Por outro lado, refere que o “*New Public Management*” não possui qualquer conteúdo teórico e deve ser compreendido como um modelo de cariz britânico não “exportável a outras estruturas e culturas administrativas” (Rocha, 2001:68).

Após a análise dos dois paradigmas que serviram de suporte à reforma administrativa, é importante realçar que cada país desenvolveu o seu próprio conceito de reforma. Ainda que este modelo da NGP tenha provocado impacto no seio da Administração Pública, é alvo de críticas que põe em causa a implementação dos seus princípios. Uma das críticas é a grande preocupação que este paradigma tem com os resultados, sejam eles individuais ou organizacionais. É necessário ter em consideração que o processo, a ética e a persistência também contam para que “os fins não justifiquem os meios” (Moreira e Alves, 2009:21). Um aspeto que comprova este pensamento é que a NGP desvaloriza os valores relacionados com a “equidade, cidadania, ação coletiva e dimensão política”, por dar demasiada importância aos resultados. Contudo, este modelo não pode comparar organizações públicas e privadas “com realidades, valores e culturas” diferentes (Gomes, 2006:12).

Ao investigar a reforma da Administração Pública noutros países, por exemplo, na Austrália, em que Mulgan (1998) frisa que a implementação do modelo da NGP intensificou a politização dos elevados quadros da AP Australiana, modificando-a num “new spoils system”. No entanto, na Inglaterra reconhece-se a “politização do funcionalismo público com declínio dos standards de ética administrativa” (Rocha, 2001:68). Neste contexto, verifica-se que não existe somente um modelo único que seja capaz de resolver todas as necessidades de cada país, porque “cada reforma deve ter raízes na configuração histórica e nas tradições de cada nação, nas estruturas legais, nas forças políticas e administrativas, nas perspetivas económicas e na posição internacional do país” (Gomes e Oliveira,

2010:114). Os países não devem ficar “amarrados” às ideias da antiga administração, mas também não devem ficar impedidos de aceitar conceitos inovadores de uma nova administração, pela simples razão de que nunca existirá um modelo ideal (Gomes, Oliveira, 2010).

Neste contexto, Moreira e Alves (2009:27) analisam um novo paradigma que “seja capaz de incentivar e facilitar a participação e vigilância cívica por parte dos cidadãos, na medida em que permite mais transparência na forma de atingir os resultados e mais accountability na avaliação dos eleitos ou das políticas públicas (...) e que seja capaz de arbitrar conflitos como os que surgem entre as melhorias da qualidade de vida e melhorias na qualidade dos serviços públicos.”

### **2.1.3. Governança Pública (Gestão do Valor Público)**

Na transição do século, apareceu um modelo de governação enquanto padrão da reforma administrativa possuindo uma visão diferente daquela que o paradigma anterior, a Nova Gestão Pública, patenteava (Rodrigues, 2009). Kooiman (1993), Richards e Smith (2002) definem a Governança “como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”, que, como consequência, altera o papel do Estado na solução das questões públicas. “ (...) Que significa um resgate da política dentro da AP, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (Secchi, 2009:358-359). Desta forma, o papel do Estado é o de estimular as relações inter-organizacionais, ao invés, de examinar as suas ações. Porque o número de atores abrangidos no processo relativo à disponibilização de serviços públicos aumentou e modificou a AP na sua totalidade (Rodrigues, 2009).

A Gestão do Valor Público ou Governança, ao contrário da Nova Gestão Pública, realça a colaboração entre as agências públicas e os cidadãos e o seu objetivo recai da exigência por parte da Administração Pública e os desafios à nova governação. “Governar, tendo em vista o valor público, é o objetivo de um novo paradigma de gestão emergente.” (Stoker, 2008:31) O valor público é criado através do debate em que os atores-chave eleitos e não eleitos discutem entre si (Stoker, 2008).

Segundo Pierre e Peters (2000), a grande inovação deste modelo de governança é a recuperação das redes/comunidades/sociedades como organizações de construção de PP, bem como, estruturas e interações reconhecidas como elementos rígidos (Secchi, 2009). Uma vez que, a edificação das relações de sucesso é a resposta para a governança em rede (Fonseca, 2011).

O modelo de Governança Pública ou Gestão do Valor Público pode ser esclarecido através de quatro propostas (Stoker, 2008: 32-36):

1. **“As intervenções públicas são definidas pela busca do valor público”**. Se o valor público está a produzir resultados positivos ao nível social e económico. Portanto, é fundamental conter as partes interessadas e os responsáveis do governo;
2. **“Há uma necessidade de dar maior reconhecimento à legitimidade de um conjunto significativo de “stakeholders””**. Para uma decisão ser procedente é essencial envolver todas as partes interessadas tornando-se um estímulo para esta proposta. Por exemplo, os meios de comunicação são uma forma de alcançar esses resultados económicos e sociais, mas, não chega;
3. **“Uma visão despreconceituada em relação à prestação de serviços assente no compromisso com um ethos do serviço público”**. “Não há uma ética de um sector público específico, mas há um ethos do serviço público” (Stoker, 2008:34), o que diferencia este paradigma do da Nova Gestão Pública. Este ethos do serviço público tem um empenho notável com os serviços relativamente à sociedade e aos indivíduos;
4. **“O desafio da prestação do serviço público requer processos flexíveis e baseados na aprendizagem”**. Na governança em rede a intervenção é compreendida como um procedimento em que a adaptabilidade e a flexibilidade são os dois componentes dominantes. Aqui, os gestores têm um papel dinâmico e são responsabilizados por um processo contínuo de avaliação e de aprendizagem.

Neste paradigma, onde a noção de governar prevalece, está a transformar as sociedades industriais avançadas. Este poder de governar baseia-se na redefinição de como se enfrentam os desafios de eficiência, de accountability e de equidade (Stoker, 2008). É necessário ter atenção que os governos podem dirigir mas nem sempre podem exercer o controlo direto. Estes devem atuar em conformidade com outros governos – como por exemplo com os cidadãos – ao invés de atuarem de forma isolada. “Muitos dos objetivos da governança são, hoje, atingidos através de uma dinâmica de governança em rede” (Stoker, 2008:36). Esta nova visão sobre a governança significa uma nova forma de atuar por parte dos políticos, administradores e gestores públicos. Os gestores públicos para além de acreditarem nos procedimentos interpessoais e inter-organizacionais devem também compreender os tais desafios de eficiência, accountability e equidade. Deste modo, é relevante perceber em que reside esses tais desafios, descritos abaixo.

Em primeiro lugar, o desafio de eficiência está relacionado com as preferências, ou seja, as preferências não são planeadas num vazio e não devem ser tomadas como certas. O

desafio que cabe aos gestores públicos é o de incluir o público no seu diálogo sobre as suas preferências, com o objetivo de um dia decidirem sobre as suas opções e alternativas.

Em segundo lugar, a *accountability* é alcançada pelo controlo e pela negociação dos objetivos, sendo resultado de uma troca constante e difícil entre chefia e cidadãos, e igualmente, da avaliação feita a essa chefia. Day e Klein (1987) mencionam que a *accountability* “se tem tornado uma noção cada vez mais complexa e difícil de aplicar na prática” (Stoker, 2008:39) e pode ser utilizada como uma solução para um determinado problema.

Por último, a equidade constitui a possibilidade de dar aos indivíduos a oportunidade para ter sucesso e esperar que eles colaborem no processo. É essencial repensar na justiça social e na desigualdade de uma maneira diferente, avaliando as desigualdades em termos de capacidades individuais. Neste modelo, os cuidados a ter com a equidade fundamentam-se nas capacidades individuais, de modo a que os indivíduos possam garantir os seus direitos e suas responsabilidades (Stoker, 2008: 37-41).

Em síntese, estes três modelos não devem ser vistos como três etapas contínuas, mas sim como três modelos que podem existir conjuntamente nas organizações (Moreira e Alves, 2009). O quadro 2 proporciona uma perspetiva completa das três lógicas que têm seguido o movimento de reforma, isto é, a Administração Pública (legislação); a Nova Gestão Pública (serviço) e a Governação Pública (cidadão) (Moreira e Alves, 2009).

#### **Quadro 2 – Administração Pública; Nova Gestão Pública e a Governação Pública**

	<b>A legislação</b>	<b>O serviço</b>	<b>O cidadão</b>
<b>Objetivo</b>	Conformidade legal	Competitividade	Qualidade de vida da comunidade
<b>Perspetiva</b>	Estado	Sector Público	Sociedade Civil
<b>Mecanismo de Controlo</b>	Hierárquico	Mercado	Redes Cívicas
<b>Lógica</b>	Legal	Económica	Cívica

Fonte: (Moreira e Alves, 2009:28)

Depois de analisar o quadro 2, pode-se concluir que a ideia emergente nos três paradigmas é de uma lógica centrada no cliente. Porém, cada modelo aplica essa lógica de forma diferente: no modelo burocrático o cidadão era visto como usuário do serviço público; na Nova Gestão Pública o cidadão é visto como cliente e na Governança Pública ou Gestão do Valor Público os cidadãos e outras instituições são designados por partes interessadas ou *stakeholders*. No entanto, é importante realçar que nos três modelos existe uma distinção

clara entre cidadão (parte do contrato social) e o cliente (parte do contrato de mercado) (Moreira e Alves, 2009).

De acordo com Stoker (2008:42), “os governos reformistas vão buscar inspiração aos dois primeiros, enquanto aceitam retoricamente o terceiro”. O mesmo autor refere que a diferenciação entre os modelos mencionados resulta dos indivíduos terem motivações diferentes. Na Administração Pública Tradicional, “as pessoas necessitam de seguir regras”, enquanto na Nova Gestão Pública “as pessoas são individualistas e empreendedoras, desta forma necessitam de receber incentivos corretos, que lhe sejam atribuídos objetivos, que trabalhem em ambientes competitivos e sejam responsabilizadas pelo seu desempenho”, e na Governança Pública as pessoas precisam de partilhar ideias distintas através do diálogo e da troca em redes interligadas (Stoker, 2008: 42-43).

Para finalizar este capítulo, é essencial perceber que o interessante não é o de identificar várias designações à Administração Pública, mas sim, alterar e reformar “os nossos serviços” com o objetivo de fomentar o valor público e a autonomia para os cidadãos.

## **2.2. A Qualidade na Administração Pública**

No quotidiano tem-se vindo a assistir a um conjunto de alterações no âmbito da reforma administrativa, impulsionadas pela globalização e também pelo crescimento das tecnologias de informação e comunicação que contribuíram para uma sociedade de informação (Carapeto e Fonseca, 2005). Neste sentido, o governo vê-se confrontado com a substituição de organizações públicas tradicionais para serviços direcionados para a eficiência, eficácia e qualidade das suas prestações (Sousa, 2007).

Uma Administração Pública que tenha como base a qualidade vai se alterar de modo a permanecer mais moderna, competitiva e eficaz (Sarmiento e Silva, 2006). Pode ainda eliminar as disfunções burocráticas com o intuito de adotar uma nova postura que assente numa AP orientada para o mercado e para os cidadãos (NGP) (Sousa, 2007).

A qualidade é apenas um vetor das várias alterações (Silveira, s.d.) que pressionavam a Administração Pública, tornando-se uma preocupação constante dos governos atuais (Sarmiento e Silva, 2006), na medida em que procuravam responder às exigências dos cidadãos para que as suas expectativas fossem alcançadas (Fonseca, 2011).

Este capítulo inicia-se com uma breve evolução histórica do conceito de qualidade. Ao abordar a sua origem surgem os principais teóricos que contribuíram para a definição de qualidade (Secção 2.2.1.). Ao expor esta temática para a qualidade nos serviços públicos, sobressai a dicotomia existente entre o público e o privado (Secção 2.2.2.). Nos anos 90, o

conceito de qualidade é transferido para a Administração Local para que os cidadãos sejam mais participativos e para que os serviços sejam mais eficientes (Secção 2.2.3.).

### 2.2.1. Conceito de Qualidade

A noção de qualidade evoluiu ao longo do tempo o que significa que não está associada exclusivamente a um único período. Vários autores afirmam que o começo da qualidade foi nas primeiras civilizações de egípcios e fenícios, mas foi “com a revolução industrial e com a produção em massa que o termo de qualidade começou a ser associado ao controlo estatístico da qualidade” (Carapeto e Fonseca, 2005:37). Loffler (2001) apresenta a evolução deste conceito através de cinco etapas:

**Quadro 3 – Evolução do conceito de qualidade**

		Período				
		1945-1949	1949-1951	1951-finais dos anos 60	Finais dos anos 60-1980	1980-até ao presente
Características	<b>Definição de qualidade</b>	Conformidade com standards e especificações técnicas	Conformidade com standards e especificações técnicas	Adequação ao uso	Conformidade com as especificações dos clientes	Alcance da máxima satisfação dos clientes
	<b>Sistema de Gestão</b>	Inspeção da qualidade	Controlo estatístico da qualidade	Garantia da qualidade	Controlo da qualidade em toda a organização	Gestão de Qualidade Total
	<b>Parâmetro do sistema de gestão</b>	Produto final	Produto final	Processo em produção	Necessidades dos clientes	Expectativas dos clientes
	<b>Mudança Tecnológica</b>	Produção em massa	Produção em massa (fordismo)	Ciclos curtos da vida dos produtos	Economia de serviço	Economia de serviço
	<b>Medida de qualidade</b>	Conceito objetivo	Conceito objetivo	Conceito subjetivo	Conceito subjetivo	Conceito subjetivo e objetivo
	<b>Dimensão temporal</b>	Estática	Estática	Dinâmica	Dinâmica	Dinâmica

Fonte: (Rocha, 2006:17)

- “Inspeção da qualidade (1945-1949);
- **Controlo Estatístico da qualidade (1949-1951);**
- **Sistema Orientado para a garantia da qualidade (1951 - finais dos anos 60);**

- **Controlo da qualidade em toda a organização (finais dos anos 60 até anos 80);**
- **Gestão da qualidade total – TQM** (anos 80 até ao presente)”  
(Rocha, 2006:17).

Na 1ª fase (**Inspeção da qualidade**) o seu papel era detetar os produtos bons e impedir que os produtos defeituosos circulassem (Rocha, 2006). Os produtos não produziam qualquer qualidade e os clientes faziam parte da inspeção (Carneiro, 2014). No sentido de superar estes obstáculos surge a 2ª fase (**Controlo estatístico da qualidade**) que deve-se sobretudo a Deming, pois, este autor reconhecia “os erros sistémicos causados pelo homem e pela máquina, e os erros causados, por exemplo, pela má qualidade dos inputs” (Rocha, 2006:18). Nesta fase, os instrumentos utilizados eram os métodos estatísticos em particular, as técnicas de amostragem destinadas apenas à produção de bens com o objetivo de encontrar os seus defeitos. Acrescenta-se ainda a esta fase um departamento especializado de controlo da qualidade (Carneiro, 2014). No entanto, Loffler (2001) refere que a 3ª fase (**Sistema orientado para a garantia da qualidade**) tinha como enfoque o processo em si de produção, em vez do produto final finalizado, para que a qualidade fosse desenvolvida e posteriormente expandida às necessidades dos consumidores. A 4ª fase (**Controlo de qualidade em toda a organização**) foi implementada por Ishikawa que insistia na ideia de “análise de mercado como função determinante para conhecer as necessidades dos clientes a fim de convertê-las em especificações técnicas” (Rocha, 2006:18). Neste período, o foco da qualidade centrava-se na diminuição de custos. A partir dos anos 80, a noção de qualidade passou a ser considerada como **Gestão da Qualidade Total (TQM)** – 5ª fase, conceito que se deve ao contributo de vários autores. Citando Madu (1998), Carapeto e Fonseca (2005) referem que a noção de qualidade fica ao critério do cliente e conquista-se através de um sistema de gestão global da organização que influencia o carácter do produto ou serviço, com o objetivo de superar as expectativas do cliente.

Neste contexto, pode-se dizer que a Gestão da Qualidade Total (TQM) é uma alternativa ao modelo de gestão tradicional. Esta substituição significa uma “gestão centrada nas pessoas e voltada para a satisfação do cliente, orientada por objetivos estratégicos ligados a processos, em que todos pensam e trabalham em equipa, que integra os trabalhadores na organização, aposta na formação, na cooperação e na melhoria contínua” (Carapeto e Fonseca, 2005:38). A melhoria contínua é considerada um dos pilares fundamentais da TQM que privilegia não só os clientes externos (que obtêm os produtos ou serviços), como os clientes internos (que estão unidos numa rede de relações cliente-fornecedor) (Evaristo, 2010). Outro elemento marcante da TQM são os processos, pelo simples facto de o conceito de “valor acrescentado” ser fulcral para a sua melhoria, uma vez

que, o valor de cada fase do processo é definido através do seu contributo para fazer face às expectativas do cliente (Evaristo, 2010).

A ligação destes elementos que integram a TQM deve-se à participação de vários autores (Carapeto e Fonseca, 2005). Contudo, eles garantem que é mais fácil identificar a qualidade do que defini-la (Pinheiro, 2008). Dito isto, verifica-se que o significado de qualidade varia de cliente para cliente, uma vez que, cada indivíduo tem objetivos e necessidades diferentes conduzindo a opiniões identicamente diferentes como se pode observar no quadro 4.

Antes de definir o conceito de qualidade é importante entender que “a primeira ideia de qualidade ocorreu nos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, com o sentido do controlo de qualidade da indústria de armamento. Mais tarde esta conceção foi exportada para o Japão, levada pelos engenheiros que planearam a reestruturação, após a guerra” (Rocha, 2011:37). Kruger (2001) faz referência a cinco escolas que correspondem aos principais teóricos da qualidade, isto é, Deming; Juran; Feigenbaum; Crosby e Ishikawa, respetivamente.

#### **Quadro 4 – Principais teóricos que contribuíram para a qualidade**

<b>Autores</b>	<b>Definição</b>
<b>Deming (1986)</b>	É visto como o pai da moderna revolução da qualidade. “A qualidade tem que ser definida em termos de satisfação dos clientes, pois, o objetivo que se pretende no estudo das suas preferências é ajustar os produtos ao público e não ao contrário” e “a qualidade é multidimensional. É virtualmente impossível de definir a qualidade de um produto ou serviço em termos de uma simples característica.”
<b>Juran (1979)</b>	A qualidade é a adequação ao uso e agrega uma trilogia composta pela “qualidade do planeamento, qualidade do controlo e melhoria contínua.” Pode-se afirmar que, “a qualidade consiste nas características do produto que satisfazem as necessidades dos clientes e geram lucros.”
<b>Feigenbaum (1983)</b>	É visto como o pai do controlo da qualidade total, e “a qualidade deve preocupar todos os seus trabalhadores e deve estar presente em todos os processos de fabrico e de gestão. (...) mais do que uma técnica, é uma filosofia de gestão e um compromisso na procura de excelência.”
<b>Ishikawa (1985)</b>	Encontra-se associado aos círculos da qualidade que correspondem a um pequeno número de trabalhadores voluntários do mesmo sector de atividade com recurso a diversos instrumentos, com a finalidade de detetar os problemas e recomendar soluções no sentido de melhoria da qualidade.
<b>Crosby (1996)</b>	“É conhecido pela preocupação com o conceito zero-defeitos que se obtêm através duma gestão rigorosa e preocupada com a qualidade.”

Fonte: (Rocha, 2011: 38-43)



Embora estes teóricos tenham uma ideia firme sobre a qualidade, importa ainda mencionar o artigo 3º do decreto de lei 16-A/99, de 13 de Maio, que considera a qualidade como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação dos processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”.

Após estas definições, conclui-se que a noção de qualidade se encontra associada com a satisfação e o bem-estar dos utentes/clientes, bem como o conhecimento que cada indivíduo tem sobre um determinado produto ou serviço (Silveira, s.d.). Apesar de a qualidade estar relacionada com os produtos e os serviços, a TQM está ligada às expectativas e necessidades dos clientes. Nesta perspetiva, é fundamental perceber que produtos e serviços são duas coisas distintas. Enquanto os produtos relacionam-se com as “características externas do objeto, à sua conformação com determinadas especificações, e à sua capacidade para satisfazer as necessidades do consumidor” (Rocha, 2006:25), quão complica-se quando se trata de serviços. Uma vez que existe uma imensa variedade de serviços e a qualidade não é avaliada da mesma maneira faz com que o processo se torne mais difícil de se analisar.

### **2.2.2. Qualidade nos Serviços Públicos**

Atualmente, tem-se vindo a assistir a uma mudança positiva no conceito de qualidade na Administração Pública. Segundo Rocha (2006), podem-se identificar três etapas na evolução da qualidade no sector público, tais como, qualidade no sentido de respeitar normas e procedimentos; qualidade no sentido de eficácia e qualidade no sentido de satisfação dos utentes.

Numa primeira fase, qualidade significa a ausência de arbitrariedade e corresponde à noção de conformidade com as especificações técnicas na indústria (Carapeto e Fonseca, 2005). Nos anos sessenta, a qualidade no sector público “aparece ligada à gestão por objetivos, aproximando-se do conceito de Juran”, que definiu qualidade como “aptidão para o uso” (Rocha, 2006:45). Mais tarde, nos anos oitenta, surge o conceito da TQM associado à “Nova Gestão Pública”, e a qualidade passa a ser entendida como satisfação do cliente substituindo o conceito de “cidadão”. A descrição efetuada na secção 2.1. ajuda a explicar esta ligação.

Nos últimos anos, vários governos europeus têm divulgado programas de modernização assentes principalmente na implementação das teorias de qualidade. Desde logo, houve uma discussão em torno da qualidade sobre a hipótese de adotar conceitos do público para o privado, visto que, estes dois sectores atuavam em situações díspares. Embora esta dicotomia entre o público e o privado tenha diminuído nos países ocidentais

através dos programas de modernização sob orientação do NGP, o mesmo não se aplica quando se introduziu a qualidade no sector público (Carapeto e Fonseca, 2005). Apesar das dificuldades inerentes à introdução da qualidade no sector público, Rocha (2006) afirma que as políticas da qualidade proporcionaram vantagens para os serviços públicos, nomeadamente, ao nível da relação entre a administração e os administrados, uma vez que os cidadãos passam a ter o direito de reclamar por uma melhor prestação de serviços públicos e direito de alterar o comportamento dos funcionários substituindo “a avaliação do indivíduo como peça de uma máquina, pela avaliação do grupo de trabalho” (Rocha, 2006:46). Ainda assim, existem algumas dificuldades na aplicação do conceito de gestão de qualidade total à AP, como se pode observar no quadro 5:

**Quadro 5 – Qualidade no Sector Público e Privado**

Fatores de comparação	Sector Privado	Sector Público
<b>1 – Organizações</b>	Concorrem entre si para conquistar e fidelizar clientes	A concorrência é potencial e pouco significativa
<b>2 – Mercado</b>	Os preços e a qualidade são regulados pelo mercado, pela concorrência	O Estado oferece os serviços possíveis para responder às necessidades do cidadão e da sociedade
<b>3 – Objetivos</b>	Venda de produtos ou serviços	Distribuição de serviços e bem-estar social dos cidadãos
<b>4 – “Preço”</b>	Os produtos e serviços são habitualmente trocados por dinheiro	Os serviços públicos são, regra geral, gratuitos, o retorno faz-se através de impostos

(Fonte: Rocha, 2006:47)

A partir deste quadro, verificam-se as diferenças da aplicação do conceito de qualidade entre o público e o privado. No entanto, isto não significa que um sector tenha um nível de qualidade superior ao outro.

Ao contrário do privado, por norma, os serviços públicos são gratuitos ainda que sejam pagos através dos impostos, “enquadrando-se num contexto de concorrência pontual e pouco significativa, longe da necessidade constante da iniciativa privada de conquistar clientes” (Carvalho, 2008:55). Por sua vez, é na concorrência de mercado que são debatidos os preços dos produtos e dos serviços, bem como as necessidades dos consumidores (Leitão, 2010). Enquanto no privado as empresas têm a possibilidade de escolher o tipo de clientes que pretendem conquistar, no público isto não acontece, pois predomina o interesse geral. Segundo Leitão (2010:51), a concorrência no sector público está a progredir tanto na

Administração Central, como na Administração Local. Cada vez mais os municípios estão a apoiar a população jovem em determinadas áreas com “melhores serviços sociais, de saúde, emprego, educação e acesso à cultura, e atrair igualmente o investimento privado através da valorização dos seus recursos”.

Por outro lado, a avaliação da qualidade é muito mais complicada nos serviços do que nos produtos. O quadro 6 mostra as diferenças existentes entre os produtos e serviços (Rocha, 2006).

**Quadro 6 – Diferenças entre Serviços e Produtos**

<b>Produtos</b>	<b>Serviços</b>
Tangíveis	Intangíveis
Homogêneos	Heterogêneos
Produção e distribuição separadas do consumo	Produção, distribuição e consumo constituem um processo simultâneo
Uma coisa	Uma atividade ou processo
Valor resultante de produção da fábrica	Valor resultante da interação entre o vendedor e o comprador
Os consumidores não participam por regra nos processos de produção	Os consumidores participam na produção
Podem ser mantidos em stock	Não podem ser mantidos em stock
Transferência de propriedade	Não transferência de propriedade

(Fonte: Rocha, 2006:26)

Citando Zeithaml e Bitner (1996), Custódia (2013) menciona que os serviços se distinguem dos produtos por possuírem características como a intangibilidade, a heterogeneidade, a indivisibilidade e a perecibilidade. É de realçar também que a definição de qualidade é distinta para um utente/cliente, caso se trate de um serviço ou produto. No entanto, é essencial perceber que os “serviços são desempenhos no tempo e no espaço que geram valor para o cliente por meio de uma transformação”, (Kahtalian, s.d:20), enquanto os produtos são considerados bens, os quais por sua vez são produzidos. Ainda que os serviços sejam intangíveis, isto é, não sejam palpáveis, desfrutam de elementos que são tangíveis.

A questão da heterogeneidade varia de cliente para cliente e segundo o prestador do serviço. Deste modo, conclui-se que a prestação do serviço resulta da interação entre duas pessoas, ou seja, entre aquele que presta e o que recebe o serviço (Custódia, 2013).

A indivisibilidade relaciona-se com a produção e com o consumo que ocorrem em simultâneo. Neste caso, a qualidade decorre do ato de interação entre o cliente e o prestador do serviço (Rocha, 2006).

O procedimento frequente dos produtos distingue-se dos serviços por estes serem produzidos no interior da organização, para posteriormente serem vendidos ao cliente a fim de serem consumidos (Custódia, 2013). Por último, e ao contrário do que acontece com os produtos, quando os serviços terminam, estes não podem ser devolvidos, independentemente de terem causado ou não satisfação ao cliente – a perecibilidade dos serviços.

Desta forma, verifica-se que o objetivo dos serviços e dos produtos é comum – o de satisfazer as necessidades dos utentes/clientes a fim de criar valor (Kahtalian, s.d.). No entanto, é de salientar que a qualidade do serviço ou produto só se torna relevante quando esta é analisada do ponto de vista do utente/cliente ao invés da organização. A qualidade do serviço depende das expectativas e necessidades dos utentes, pois, são quem avalia o serviço, e para tal, é necessário conhecer os requisitos que mais valorizam para que não haja erros ou falhas. Por outro lado, a qualidade dos produtos depende das preferências que os utentes/clientes fazem entre o preço e qualidade.

Atualmente, a qualidade é cada vez mais exigente por parte dos utentes/clientes e, portanto, é fundamental que as organizações sejam capazes de satisfazer os seus utentes/clientes, mas sobretudo de os surpreender positivamente.

### **2.2.3. Qualidade na Administração Local**

As preocupações com a qualidade local apareceram por volta dos anos 90 com o objetivo de aumentar a participação dos munícipes e a eficiência dos serviços (Rocha, 2006). A adoção de técnicas de gestão de qualidade no sector público não pode basear-se numa mera transferência de técnicas do sector privado – aspeto fundamental ao nível das entidades locais, “dadas as especificidades do contexto em que se desenrola a sua atividade” (Sousa, 2007:31).

Assim sendo, pode-se afirmar que existem diferenças visíveis entre a administração autárquica (municípios) como unidades político-administrativas que são, e a administração central, como unidades públicas. A sua natureza, a sua dimensão, os seus objetivos, entre outros elementos, influenciam a sua entrada à modernidade e a sua capacidade de absorver novas formas de gestão mais flexíveis (Pereira, 2000). Consequentemente, e no decorrer da descrição das especificidades tenta-se perceber se a Administração Local tem capacidade de resposta, face a estes incentivos de modernidade e de gestão (Pereira, 2000).

De acordo com Pereira (2000), essas seis especificidades são:

- As autarquias locais são entidades bem definidas, o que não ocorre provavelmente com muitas unidades da administração central por fazerem parte de uma estrutura maior. No caso dos municípios, são unidades bem definidas por desfrutarem de uma determinada dimensão, que por norma, depende da sua área geográfica e da sua população; por possuírem um conjunto de meios humanos, materiais e financeiros, e por ser-lhe atribuído um domínio de intervenção;
- As entidades locais não são simplesmente entidades públicas, como também unidades de governo próprio. Este fator possibilita as autarquias a terem uma maior capacidade de decisão autónoma atuando sobre as formas de decisão e o uso de instrumentos e metodologias de gestão;
- Por norma, as entidades locais são admiradas pela população pelo trabalho que realizam diariamente. Por outro lado, as autarquias beneficiam de uma certa visibilidade apresentando resultados notórios ao nível da governação local;
- As entidades locais dispõem de um certo grau de autonomia no nosso sistema político-administrativo, “pelo nível elevado de não afetação das transferências financeiras para as autarquias a fins específicos, pré-determinados” (Pereira, 2000:90);
- Em simultâneo com o que foi exposto na segunda característica, a quinta especificidade menciona que além de serem unidades de governo próprio, são unidades de gestão, tornando-se unidades produtivas e indispensáveis para toda a sociedade. Embora os municípios usufruam de um orçamento significativo, o Fundo de Equilíbrio Financeiro provoca dificuldades ao nível de gestão, sobretudo ao nível financeiro, patrimonial, recursos humanos, etc. Neste sentido, as autarquias devem adotar uma organização moderna capaz de ajudar a sua população de forma eficaz;
- A dimensão geográfica e humana dos municípios portugueses é muito mais importante do que as unidades básicas de governo local nos outros países europeus.

Em suma, é de salientar que, tem sido nestas circunstâncias que os movimentos de reforma, bem como, os programas de modernização administrativa têm sido alvo de “esforços articulados, sistematizados e conseguidos, para acolhimento na Administração de instrumentos e formas de gestão moderna” (Pereira, 2000:94).

Conforme frisado no tópico anterior, os municípios atuam em diversas áreas desde a educação às infraestruturas. Mas, esta multiplicidade de competências tem consequências na implementação de modelos de qualidade, visto que torna-se muito mais difícil regulamentar práticas e criar procedimentos apropriáveis a serviços com particularidades tão distintas (Sousa, 2007). Rocha (2006) refere que a complexidade do uso da gestão de qualidade à Administração Local resulta de quatro fatores, tais como, multiplicidade dos serviços prestados; estruturas organizacionais; formas de intervenção dos cidadãos e modelos de relação entre os cidadãos e os serviços (Sousa, 2007).

Para Sá e Sintra (2008:66) a compatibilidade entre a TQM e a Modernização Administrativa permite-lhes afirmar que “os municípios que implementam a Gestão da Qualidade estão mais avançados no processo de Modernização Administrativa, em relação àqueles que não adotam os referenciais da qualidade.” A Administração Local tem beneficiado das vantagens oferecidas pelas tecnologias de informação e comunicação, com a finalidade de “disponibilizarem um maior número de serviços via digital, tornando a Administração Pública menos burocrática, mais eficaz, mais rápida e mais próxima dos cidadãos” (Sá e Sintra, 2008:64).

## 2.3.Filosofia Lean

Este capítulo inicia-se com uma breve introdução à filosofia Lean (secção 2.3.1.), seguindo com os seus princípios (secção 2.3.2) e suas ferramentas (secção 2.3.3.). Por último, verificar-se-á se é possível aplicar o conceito Lean à Administração Pública (secção 2.3.4.).

### 2.3.1. Origem

O Lean tem na sua origem o sistema de produção da Toyota (TPS), concebido por Taiichi Ohno a partir de 1940, e anos mais tarde por Shigeo Shingo, na indústria automóvel (Pinto, 2012). No entanto, é essencial perceber em que situação foi desenvolvida este sistema. Depois da II Guerra Mundial, o Japão passa por um período difícil com escassos recursos, ao contrário do que se passava na economia europeia e norte-americana, que usufruíam de capacidades e recursos abundantes e controlavam os seus mercados (Pinto, 2008; Moura 2014). Segundo a Toyota Motors Company (TMC), a solução passaria por disponibilizar uma diversidade de produtos com elevada qualidade a preço reduzido. Para isso, teve de criar um sistema de produção totalmente novo, denominado sistema de produção da Toyota, que suportava um conjunto de ferramentas e soluções com a finalidade de melhorar constantemente o desempenho das pessoas (Pinto, 2008).

O Sistema de Produção Toyota desenvolveu duas ideias decisivas que contribuíram para o seu crescimento, sendo que uma delas contribuiu para o desenvolvimento do “Lean Thinking” - o “respeito pelas pessoas” relacionado com o crescimento pessoal e profissional dos empregados, líderes e fornecedores, e o “melhoramento contínuo” baseado na ideia de querer melhorar constantemente, para que se possa diminuir o desperdício e criar valor para o cliente (Drotz, 2014). Deste modo, pode-se concluir que a filosofia Lean está inteiramente interligada ao desenvolvimento das pessoas. Isto é, o sucesso do sistema da Toyota depende não só das ferramentas e soluções de melhoria, como também do conhecimento e motivação das pessoas, uma vez que são elas que detetam os problemas existentes de uma organização, impedindo que os seus efeitos se alastrem.

Como consequência, inúmeras empresas japonesas adotaram este sistema e, por volta dos anos 90, o conceito “*Lean Thinking*” começa a ser divulgado. Este termo, também conhecido como “pensamento magro” foi desenvolvido pela primeira vez por Womack e Jones (1996), na sua obra com a mesma designação. A partir desse momento, o “*Lean Thinking*” é aplicado para se referir a duas noções que nos são familiares no seio das organizações (liderança e gestão), tendo como objetivo “o desenvolvimento de pessoas,

processos e sistemas, com destaque na eliminação do desperdício e na criação de valor para todas as partes interessadas” (Pinto, 2012:33).

Portanto, sob este ponto de vista, desperdício e valor são dois conceitos opostos. Enquanto “valor” é algo positivo, “desperdício” consome recursos e tempo e não gera valor para o cliente tornando-se um fator negativo (Castro, 2013). Valor não corresponde somente ao valor monetário e não significa unicamente a “compensação que recebemos em troca do que pagamos”, mas sim, “é tudo aquilo que justifica a atenção, o tempo e o esforço que dedicamos a algo” (Pinto, 2012:7). Por exemplo, a simples atitude de ajudar o outro já causa valor para a pessoa em questão. Em entidades públicas ou privadas o conceito valor abrange não só os clientes, como também os trabalhadores, os fornecedores, os acionistas, e até mesmo a sociedade geral. Ou seja, diferentes *stakeholders* correspondem a diferentes noções de valor.

Após a clarificação do termo valor resta identificar o conceito de desperdício. Desde logo, todas as atividades que não acrescentam valor são consideradas desperdício e devem ser eliminadas. Caso não seja possível eliminar o desperdício este deve ser reduzido. Quem define o que é do que não é desperdício é o utente/ cliente final. A estas atividades os japoneses designaram por *muda* (Castro, 2013). Nas organizações mais de 95% do tempo é gasto na execução de atividades que não acrescentam valor, e 40% são os custos que derivam da manutenção do desperdício (Pinto, 2012). Esta preocupação constante de identificar desperdício resultou na identificação de sete desperdícios que Ohno e Shingo (1990) aperfeiçoaram no decorrer do Sistema Toyota, são eles (Pinto, 2012:13-17):

- **Excesso de produção:** resulta em produzir mais do que foi exigido. Uma das consequências: aumento de *stocks*.
- **Esperas:** refere-se ao tempo que as pessoas, materiais, equipamentos e informação perdem sempre quando estão à espera de algo. Exemplos: Atrasos com entregas; avarias; acidentes, etc.
- **Transporte e movimentações:** o transporte é qualquer movimentação ou transferência de materiais, partes montadas ou peças acabadas, de um sítio para o outro. Por outro lado, o “movimento implica deslocamento mas não significa que esteja a transportar algo” (Castro, 2013:61).
- **Desperdício do próprio processo:** referem-se a operações e a processos que não são necessários. Todos os processos geram perdas, contudo estas devem ser eliminadas ao máximo. Isso pode ser obtido por exemplo, através da formação dos colaboradores.
- **Stocks:** denunciam a presença de materiais retidos por um determinado tempo, dentro ou fora da fábrica. Segundo Castro (2013:61), “*stock* é dinheiro empatado



e não investido, e potencia a depreciação do produto e aumenta o risco de este não ser vendido”.

- **Defeitos:** “quando se deteta um produto ou serviço com defeito, antes de chegar ao cliente, ele é retrabalhado ou transformado em sucata. No caso de chegar ao cliente, o defeito causará a sua insatisfação, podendo ramificar-se numa reclamação ou até na mudança de fornecedor” (Castro, 2013:61).
- **Trabalho desnecessário:** refere-se ao movimento que não é realmente necessário para executar as operações. Exemplo: desmotivação das pessoas; operações isoladas, etc.

É certo que, existem mais formas de desperdício em qualquer empresa ou organização. Para Pinto (2012), porém, a não utilização do potencial humano é a mais influente de todas. Ohno (1998) menciona que um dos objetivos do TPS era “criar pessoas pensantes”, e para que isso fosse possível os líderes têm que basear-se em cinco elementos, como comunicar, apoiar, confiar, respeitar e estar presente entre as pessoas. Para uma boa gestão Lean é crucial o compromisso e o envolvimento de todos os intervenientes.

Embora o “Lean Thinking” tenha “poder de transformação” é essencial que ele seja aplicado por toda a organização, ao contrário de ser adotado só em partes. Esta filosofia consiste em uma mudança cultural, uma vez que muda a forma de pensar e de agir das pessoas e da própria organização. Como consequência, este pensamento inovador “conduz a uma aplicação correta das práticas “Lean Thinking” e ao processo de melhoria contínua” (Pinto, 2012:29) (Radnor & Osborne, 2012).

### 2.3.2. Princípios

A filosofia “Lean Thinking” tem-se vindo a desenvolver gradualmente através do “contributo e experiência das entidades dispersas por todo o mundo, bem como, dos seus precursores” (Pinto, 2012:3) que colaboram para que esta filosofia tenha enriquecido e que seja implementada não só no setor automóvel, como nos mais diversos setores. Durante os últimos anos, a filosofia Lean tem evoluído progressivamente no setor da saúde, mas também no setor dos serviços.

No entanto, para compreender a forma de como o Lean foi implementado, Womack e Jones (1996) desenvolveram cinco princípios com uma determinada ordem, que serviram de base para a sua implementação, como se pode ver de seguida (Womack & Jones 1996):

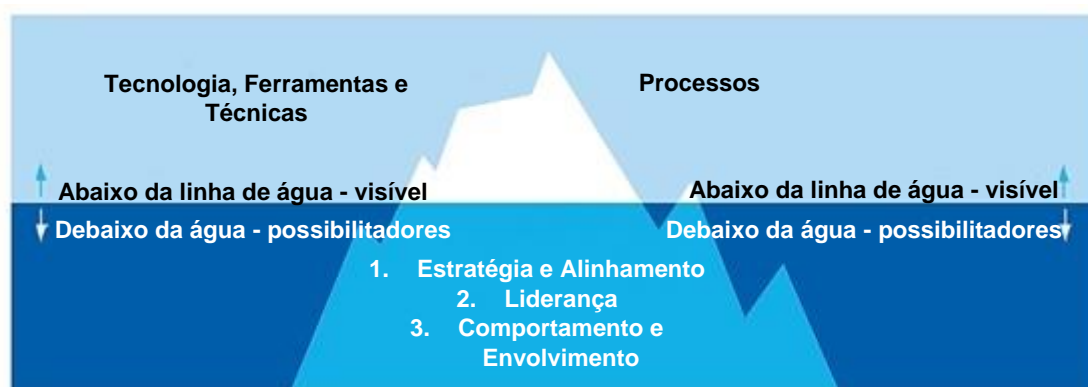
- **Definir valor:** é a peça-chave do Lean, uma vez que a criação de valor é a razão de existência de uma organização, e quem o define é o utente/cliente final e não os membros da organização (Pinto, 2013; Radnor & Osborne, 2012). Neste sentido, é essencial identificar quem é o verdadeiro cliente, e assim perceber quais são as suas exigências relativas a um produto ou serviço (Radnor, 2010). Só depois de identificar o valor, é que se pode planejar as mudanças e, posteriormente, implementar o necessário (Pinto, 2013). No entanto, os autores destes princípios referem que “falhar na especificação correta do valor antes de aplicar as técnicas Lean pode, facilmente, resultar em fornecer o produto ou serviço errado de um modo altamente eficiente” (Radnor, 2010:20). Portanto, é fundamental ouvir a voz do cliente, de modo a perceber o que é realmente importante para ele (Castro, 2013).
- **Definir a cadeia de valor:** é um conjunto de todas as etapas para a realização de um produto ou serviço, desde o pedido do cliente até à sua entrega final (Castro, 2013). Isto é obtido através de três atividades críticas de gestão, como: “resolução de problemas; gestão de informação e transformação física” (Pinto, 2008:4). De forma a reduzir ou, em última análise eliminar os desperdícios nos processos, é importante identificar todas as atividades incluídas no processo de produção, isto é, as “atividades que acrescentam valor; as atividades que não acrescentam valor mas que são necessárias, e, as atividades que não criam valor” (Moura, 2014; Drotz, 2014:7).
- **Otimizar o fluxo:** A ideia do fluxo contínuo é permitir que os produtos fluam pelo processo à medida que são solicitados pelos clientes, ao contrário do que acontecia na produção em massa em que os produtos eram produzidos em lote e não existia pausas entre as atividades de produção (Drotz, 2014). Segundo Drotz (2014:7) “ao criar um fluxo contínuo, o desperdício pode ser reduzido no processo. As divisões entre funções, departamentos e grupos profissionais devem diminuir, e a estabilidade do processo deve aumentar”, com a finalidade de conseguir uma produção sustentada no fluxo.
- **O sistema pull:** “O sistema pull (puxar) está em oposição ao sistema push (empurrar)” (Moura, 2014:7). Ao contrário do sistema push, no sistema pull só se produz quando o cliente necessita, o que significa que a produção é executada por encomenda. Por conseguinte, “é o cliente que faz o sistema andar, quando este consome o produto. Ao fazê-lo, a cadeia de valor é ativada” (Castro, 2013:74). Se uma organização fosse conduzida segundo este princípio, ia melhorar não só os processos de aprendizagem, como também a velocidade e a flexibilidade obtida nos processos (Castro, 2013). Castro (2013) define três conceitos para diferenciar o puxar do empurrar: a relação entre a procura do

cliente e a disponibilidade dos processos internos; o nivelamento da produção e o kanban.

- **Perfeição:** Para se alcançar a perfeição em Lean, é preciso incorporar os quatro princípios anteriormente aludidos de forma contínua a todos os níveis da organização, para que esta continue a diminuir os custos e a melhorar a qualidade (Castro, 2013; Pinto, 2012; Pedersen & Huniche, 2011) e que os processos sejam constituídos unicamente por atividades que acrescentem valor para o cliente (Castro, 2013). “Para que os processos sejam eficientes e produtivos, é necessário que se produza o que o cliente quer, quando quer e a um preço competitivo” (Castro, 2013: 83).

Apesar destes princípios serem vistos como o enquadramento do Lean, a sua implementação é constituída por distintas fases que marcam o seu percurso (Radnor & Osborne, 2012). Conforme a opinião de vários autores, as organizações devem adotar “um estilo de vida Lean”, porque as pessoas vêem o Lean como uma estratégia de negócio e uma mudança cultural (Radnor, 2010). Hines et al. (2008) descreve esta ideia através de um modelo designado por “modelo iceberg” que é composto por dois elementos principais, como se pode ver na figura 2 (Radnor, 2010):

**Figura 1 – “Modelo Iceberg” (Hines et al.:2008)**



Fonte: (Radnor, 2010:27)

Esses dois elementos principais são: abaixo da água (e por isso invisíveis) temos a estratégia e o alinhamento; a liderança e o comportamento e o compromisso e acima da água (visíveis) têm a tecnologia, ferramentas e técnicas e os processos. Dito isto, Hines et al. (2008) referem que a estratégia deve ser a base, sustentada por uma liderança decisiva e por uma mão-de-obra, com a finalidade de compreender os processos e, posteriormente

utilizar um conjunto de ferramentas e técnicas para melhorá-los. Para que a implementação do Lean seja possível é necessário que os elementos invisíveis sejam aplicados e que os gestores do topo estejam empenhados na mudança e na melhoria (Moura, 2014).

### 2.3.3. Ferramentas “Lean Thinking”

Existe uma grande diversidade de ferramentas e técnicas acerca da implementação do Lean mas, como em tudo, é fundamental ter conhecimento de qual a ferramenta a utilizar na tarefa em questão, de modo a atingir o objetivo pretendido (Moura, 2014). Para tal, recorreu-se à American Society for Quality (ASQ)<sup>2</sup>, cujo objetivo é o de identificar quais as técnicas essenciais ao Lean Thinking, que são:

- **Os cinco S (5S):** é um conjunto de 5 práticas que se baseiam na diminuição do desperdício e no aumento do desempenho das pessoas e processos no local de trabalho. Os 5S são cinco palavras em japonês que significam (Pinto, 2012):
  1. **Seiri** (organização): saber reconhecer as coisas desnecessárias no local de trabalho;
  2. **Seiton** (arrumação): estabelecer um local para cada coisa;
  3. **Seiso** (limpeza): fixar uma norma de limpeza para cada área do local do trabalho;
  4. **Seiketsu** (normalização): fixar uma norma comum de arrumação e de limpeza que resultem para o local de trabalho;
  5. **Shitsuke** (autodisciplina): verificar se as práticas anteriormente referidas são colocadas em prática.

A estas cinco práticas é acrescentada mais um “S” de Segurança, que deve funcionar em conjunto com as outras práticas. A aplicação destas práticas deve contribuir para que os funcionários criem hábitos de melhoria no seu local de trabalho em todos os níveis hierárquicos da organização. Ainda que esta ferramenta seja aplicável em qualquer área de trabalho, a ASQ identifica um conjunto de benefícios decorrentes desta aplicação, tais como: um maior nível de segurança; maior disponibilidade de equipamentos; diminuição das taxas de defeitos; diminuição de custos; maior agilidade de produção; melhor utilização de recursos; melhorar a moral dos funcionários e por último a imagem da organização é reforçada para os clientes, fornecedores e funcionários.

- **Mapeamento da cadeia de valor ou Value Stream Mapping (VSM):** é um método desenvolvido por Rother et al (1998) que possibilita ver todo o caminho de um produto ou serviço ao longo de toda a cadeia de valor. Para isso, é necessário pegar num lápis e papel e começar a delinear o “estado atual” à

---

<sup>2</sup> Consiste num grupo de pessoas dedicadas à qualidade.

medida que se recolhe o máximo de informação dos processos – desde os tempos, fases, intervenientes, etc., com recurso à simbologia VSM. Os símbolos VSM são de fácil compreensão. A partir do mapeamento do “estado atual” e dos objetivos de melhoria delineados é que se procede à construção do “estado futuro”.

Esta ferramenta torna-se indispensável porque envolve todos os elementos-chave e coloca-os a conversar sobre a cadeia de valor no geral, e não unicamente sobre o seu departamento, o que contribui para uma melhoria comum a toda a organização (Pinto, 2012).

- **Fluxograma:** é uma imagem das várias etapas de um processo através de uma ordem sequencial, que pode ser adaptado em diversos fins. O fluxograma é uma forma gráfica de representar o fluxo de pessoas, materiais, informação ou capital de um processo (Pinto, 2012). Tendo por base a American Society for Quality (ASQ), a utilização deste método serve para desenvolver o modo de como o processo é executado; para analisar o processo com a finalidade de melhorá-lo e fortalecer a comunicação entre as pessoas envolvidos dentro do mesmo processo.

Ao contrário do VSM que tem como finalidade a obtenção de um fluxo contínuo, desde a matéria-prima até ao produto final, analisando as possíveis melhorias numa “situação futura”, o fluxograma permite orientar as pessoas envolvidas a compreender o processo.

- **Análise moral de falhas e seus efeitos (FMEA):** é uma técnica desenvolvida pela indústria aeroespacial e automóvel na década de 1940 por militares dos EUA. Destina-se à identificação de possíveis falhas de um produto, processo ou serviço. As falhas referem-se a erros ou defeitos, sobretudo, aquelas que afetam os clientes. A FMEA tem como objetivo primordial a eliminação ou redução de falhas de maior prioridade através de um conjunto de medidas. Embora esta ferramenta seja utilizada durante o processo para evitar falhas, também é usada para controlar o antes do processo.

- **Heijunka:** é uma palavra japonesa que consiste numa “programação nivelada”. A sua implementação exige a satisfação de requisitos rigorosos, mas os resultados são substanciais. O nivelamento da produção é efetuado ao nível do volume e do mix de produtos. O sistema Heijunka tem como finalidade nivelar o volume de produção; o tipo de produtos e o tempo de produção. Este

nivelamento possibilita cumprir com as necessidades dos clientes no tempo e na qualidade que pretendem (Pinto, 2012).

- **Kanban:** “é uma ferramenta de controlo do fluxo de materiais, pessoas e informação no shop floor e garante o funcionamento do sistema pull”, através de um cartão ou sinal (Pinto, 2012:88).
  
- **Diagrama causa-efeito:** também conhecido como diagrama de Ishikawa, é uma ferramenta de análise geralmente utilizada em processos de brainstorming para solucionar problemas. Esta técnica é utilizada para determinar as possíveis causas de um efeito ou quando o pensamento de uma equipa de trabalho tende a cair na rotina. Este diagrama faz parte das sete ferramentas clássicas da qualidade e é considerada uma das mais influentes ferramentas de melhoria contínua. Além do fluxograma já citado, as outras cinco são (Pinto, 2012:89-90):
  - **Histograma:** é uma forma gráfica mais corrente de representar a distribuição de frequências de variáveis discretas e contínuas, podendo ser relativo às frequências absolutas ou às frequências relativas.
  - **Folhas de verificação:** são folhas de registo de ocorrências que permitem analisar a ocorrência de eventos.
  - **Análise ABC (ou regra 20/80 ou princípio de pareto):** este princípio diz-nos que 80% das consequências advêm de 20% das causas. Partindo deste princípio, as organizações podem orientar os seus esforços para o que é realmente importante.
  - **Gráfico de tendência:** permite visualizar os resultados de um processo e ajuda a identificar possíveis alterações ao longo do tempo.
  - **Gráfico de dispersão:** é utilizada para estudar a relação, cuja medida é dada pelo coeficiente de correlação (r) existente entre duas ou mais variáveis de um processo.”
  
- **A fórmula 5W2H:** num processo de decisão quando estamos a começar a desenvolver uma etapa seja ela qual for pretendemos dar resposta a cinco questões que nos podem ser muito úteis para examinar o processo, são elas: quem (who); o quê (what); onde (where); quando (when); porquê (why) como (how) e quanto (how much).

### **2.3.4. Aplicação do Lean na Administração Pública**

A evolução do papel do Estado traz consigo conceitos inovadores como novas teorias, que para ajudar nessa implementação surgem identicamente novas técnicas e ferramentas. Embora a Administração Pública as implemente, existem setores que têm mais sucesso do que outros (Poddighe, 2011). Desde os anos 70, o tema mais debatido na agenda política era o da reforma do setor público, no entanto, devido a profundas transformações verificadas ao longo do trabalho, este assunto foi substituído pelo pensamento Lean (Radnor & Osborne, 2012). Com a crescente competitividade e a globalização surge a necessidade de reduzir os gastos públicos e, em simultâneo, aumentar a qualidade e produtividade dos serviços através de uma melhor utilização de recursos (Drotz, 2014). Ou seja, é neste contexto que o Lean é aplicado.

Segundo Radnor & Osborne (2012), o Lean tem potencial para proporcionar um impacto ao nível de qualidade, custo, tempo e satisfação por parte dos colaboradores e utilizadores na reforma do setor público. Porém, para que isso seja possível, é fundamental ter conhecimento sobre o Lean, e adotá-lo no seu global, em vez de se restringir a algumas partes da organização.

Ainda que o Lean tenha origem no setor privado – produção –, o Lean não pode ser transferido diretamente para o setor público e esperar que atinja os mesmos resultados do que no privado, nem que os serviços sejam tratados como produtos, na medida que os serviços se distinguem dos produtos por possuírem características distintas, como se observou na secção 2.2.2. Se assim for, o Lean é uma teoria falhada (Radnor & Osborne, 2012).

Vários investigadores afirmam que o pensamento Lean falha na sua implementação tendo como barreiras a “resistência por parte do pessoal; falhas de liderança; identidade dos membros das equipas de melhoria; fraca ligação entre os programas de melhoria e a estratégia da empresa; falta de recursos; comunicação pobre e sigilo funcional e profissional” (Drotz, 2014:3). Para que o Lean tenha sucesso é fundamental aplicá-lo no contexto dos serviços públicos.

Desde logo, é essencial destacar que o setor público varia de país para país e ultimamente tem havido esforços em aperfeiçoar o setor público, nomeadamente em termos de utente/cliente, qualidade e eficiência de processos (Drotz, 2014).

Em primeiro lugar, há uma distinção clara entre cidadãos e clientes. Para Alford (2002), “os cidadãos são a sociedade coletiva que define o que as organizações públicas devem fazer, expressando-se através da representação política, enquanto os clientes recebem diretamente os serviços, interagindo com os prestadores de serviços” (Drotz, 2014:9). No entanto, os governos afirmam que os cidadãos podem usufruir de vários papéis, como “cliente (receber um bem ou serviço específico), usuário (alguém que utiliza



instalações públicas), indivíduos (o governo cria ordem o que tem valor para o público, mas também pode exigir que os cidadãos procurem por autorizações ou recebam sanções por infringirem a lei) e o pagador de impostos (os cidadãos pagam impostos para terem acesso a serviços públicos e querem que este processo seja transparente, rápido e eficaz) ” (Kavanagh, 2011:67). Esta diferenciação dos diversos papéis que os cidadãos desempenham é crucial na medida em que vai definir o conceito de “valor” de forma diferente, mesmo que se esteja a falar do mesmo assunto. As organizações nem sempre têm a capacidade de responder às necessidades do utente/cliente, visto que as decisões políticas condicionam o nível de serviço.

Em segundo lugar, a qualidade também torna-se um termo complexo a aplicar por duas razões: existe mais do que um tipo de “cliente” que, por sua vez vai conduzir a necessidades e expectativas diferentes dificultando a sua avaliação. Parasuraman et al. (1985) propõe três aspetos essenciais para perceber a qualidade de serviço – intangibilidade, variabilidade e indivisibilidade – que os permite distinguir dos produtos. Esta distinção entre os serviços e produtos provoca uma lógica de negócio completamente diferente para ambos os casos.

Em terceiro lugar, os processos no setor público são bastantes parecidos com os processos de serviços gerais por serem intangíveis e se apoiarem na sua prestação. É de salientar que, nos serviços públicos existem processos de back-office<sup>3</sup> e de front-office<sup>4</sup> sendo o “cliente” a particularidade que os diferencia.

Radnor & Osborne (2012) acrescentam a estas características o papel do utilizador final. No caso dos produtos o utilizador final são os seus compradores e consumidores, enquanto nos serviços além dos referidos têm também como utilizador final o coprodutor.

Recentemente, um conjunto de autores concluiu que as três características apresentadas por Drotz (2014) são afinal características de segunda-ordem. Isto é, o “serviço” é uma característica comum tanto para os serviços como para os produtos, e apenas a lógica do domínio no serviço é a única forma de acrescentar valor para ambos. Esta perspetiva do domínio dos serviços públicos está associada à criação de valor através da transformação do conhecimento. Neste sentido, pode-se dizer que o conhecimento resulta da experiência e da perceção do utilizador do serviço (Radnor & Osborne, 2012).

No entanto, é necessário referir que o sucesso do Lean enquanto estratégia da reforma dos serviços públicos não está associado à sua aplicação rigorosa como deveria ser, mas antes “com a pobre estrutura inicial dos processos e sistemas das organizações dos serviços públicos (OSP), e a falta de atenção dada às ineficiências dos processos organizacionais internos existentes” (Radnor & Osborne, 2012:279). Contudo, se tivermos em atenção a estrutura dos processos e dos sistemas dos diversos departamentos das OSP,

---

<sup>3</sup> Incluem as atividades que são realizadas sem o contato com o cliente.

<sup>4</sup> Caraterizam-se pelo contato com o cliente.

torna-se possível identificar e eliminar fontes de desperdício dessa mesma estrutura. Apesar da eliminação do desperdício ser vista como uma conquista é apenas um objetivo de curto-prazo. Além de eliminar o desperdício, é fundamental reestruturar os serviços públicos para que estes vão ao encontro das necessidades dos utilizadores finais de modo a acrescentar valor às suas vidas. O foco nos utilizadores finais externos de um serviço público é crucial para uma genuína aplicação do Lean neste contexto, mas o que acontece é que esse foco é conduzido para os utilizadores internos e para a sua eficiência interna provocando uma falha fatal na implementação do Lean nos serviços públicos. De acordo com Radnor & Osborne (2012), este tem sido o verdadeiro motivo para o fracasso da filosofia Lean no contexto da reforma dos serviços públicos. Estes mesmos autores sugerem cinco propostas que consideram ser os fatores-chave para uma teoria com domínio nos serviços públicos, que são (Radnor & Osborne, 2012: 280-282):

1. **Foco na eficiência interna** (o Lean deve estar direcionado para o serviço público em vez de estar para o produto – esta lógica tem impacto nos utilizadores finais. Assim sendo, o destaque passa a estar na melhoria dos processos internos para as OSP e na sua eficiência externa, ao invés de estar orientado na procura);
2. **A qualidade dos processos internos é uma influência-chave e contribui para a qualidade do serviço externo** (o envolvimento do utente/cliente final é crucial para a eficiência dos processos uma vez que são eles que fazem as exigências relativas a um produto ou serviço influenciando a qualidade do processo);
3. **O Lean só pode atingir o seu potencial máximo quando o utilizador final do serviço público é visto como um verdadeiro beneficiário da reforma Lean ou como estando completamente envolvido no processo da reforma Lean e na prestação dos serviços públicos** (o Lean tem sido implementado várias vezes sem antes se perceber as verdadeiras necessidades do utente/cliente externo – em vez do interno. As necessidades do utente/cliente externo é o elemento-chave para o modelo Lean. Sem esta mudança cultural o Lean está condenado a falhar. Lusch e Vargo (2006) referem que os serviços públicos são entidades orientadas para o conhecimento e que a tradução eficaz desse conhecimento resulta do envolvimento dos profissionais e dos utilizadores finais – esta ideia conduz às duas seguintes propostas);
4. **O Lean só pode ter sucesso enquanto estratégia de reforma dos serviços públicos quando for visto como uma teoria holística de**

**prestação de serviços. Esta perspectiva implica uma mudança cultural no seio das OSP - uma cultura externa e orientada para o utilizador final;**

- 5. O Lean requer que os profissionais compreendam que a aplicação do seu conhecimento profissional só pode atingir o seu potencial máximo quando é partilhado com os utilizadores finais e utilizado para coproduzir valor acrescentado às suas vidas. Este é o elemento essencial de mudança cultural necessária à eficaz implementação do Lean nos serviços públicos.**

Neste sentido, pode-se afirmar que se o Lean tiver em atenção as propostas acima referidas tem potencial enquanto estratégia da reforma para os serviços públicos. É de salientar que vários estudos têm sido realizados no contexto da Administração Pública para adotar o Lean, uma vez que torna os processos e serviços do setor público mais eficientes, melhora a produtividade e satisfaz as necessidades dos utentes/clientes.

Como exemplo temos uma pesquisa realizada em Espanha em três dos seus municípios locais que revela que algumas técnicas do Lean como 5S, oficinas *gemba Kaizen* e mapeamento de processos melhoram não só os processos como a qualidade dos serviços prestados pelos municípios (Bazarra, Smith & Dahlgaard-Park, 2009). Cada uma destas técnicas mencionadas trouxe vantagens para o município em questão. A finalidade do 5S era o de incentivar e analisar novas alternativas com base em iniciativas anteriores de forma a modernizar e melhorar o município. Deste modo, destaca-se a relação entre os gestores e os funcionários pois tinham em comum o mesmo objetivo “prestar um melhor serviço à comunidade” (Bazarra, Smith & Dahlgaard-Park, 2009:153). As oficinas *gemba Kaizen* consistem numa equipa de pessoas que visam a melhoria contínua e utilizam o seu conhecimento e experiência para aperfeiçoarem o processo. Por último, o mapeamento de processos permitiu “melhorar a comunicação entre os departamentos e um melhor fluxo de informações que conduziram a processos de trabalho e a serviços públicos mais rápidos e suaves” (Bazarra, Smith & Dahlgaard-Park, 2009:159). Embora estas técnicas tenham conduzido a melhorias a cada município existe entraves na sua aplicação sendo o mais comum, a utilização incorreta das técnicas e ferramentas Lean.

Da mesma forma que existem vários estudos sobre o Lean a nível internacional é importante transferir este conceito para a Administração Pública Portuguesa (APP). No entanto, sabe-se que apesar de esta filosofia ser útil no contexto da APP a sua aplicação terá impactos sobretudo no desempenho dos gestores e colaboradores, pelo simples motivo de os indivíduos não estarem habituados à mudança. De modo a contrariar esta ideia, é necessário que a filosofia Lean esteja integrada com sucesso nas organizações, quer sejam públicas ou privadas. Contudo, é essencial salientar que a sua aplicação é diferente em

ambos os setores. Simultaneamente, é importante mencionar que os atores políticos têm que ter interesse na mudança, para que a teoria Lean tenha sucesso. Citando Poddighe et al. (2011:16) “aqueles que vão gerir a mudança precisam de um consenso e de uma grande capacidade de delegação”.

Uma vez que a implementação do Lean é vista como um “percurso” com distintas fases de implementação (Radnor & Osborne, 2012), o Lean não pode ser considerado como uma solução rápida, mas antes, com algo que leva tempo (Pedersen & Huniche, 2011). Para que a implementação seja bem-sucedida é necessário ter em atenção quatro fatores (Radnor, 2010: 43-46):

1. **“Liderança** (uma melhoria dos processos conduz a uma mudança significativa na cultura, e por isso requer uma forte liderança, um apoio visível por parte da direção e paciência);
2. **Comunicação** (é necessário que haja um alto nível de comunicação não só do topo para baixo (top-down), mas também, de baixo para o topo (bottom-up) na organização, com o intuito de gerir as expectativas e manter os funcionários e os utentes informados);
3. **Medidas e Sistemas de Medição** (é fundamental desenvolver uma cultura de desempenho e utilizar sistemas de gestão de desempenho que tornem os objetivos de alto nível em alvos claros e mensuráveis de forma a que os colaboradores os possam compreender, aceitar e cumprir);
4. **Formação e desenvolvimento** (um sistema de formação irá ajudar os gestores a permitir que os utilizadores implementem quaisquer iniciativas de mudança; interpretar e analisar a informação produzida por esses sistemas, permitindo que este cooperem com os seus superiores e subordinados).

De modo a finalizar este tópico, verifica-se que a filosofia Lean tem potencial para ter sucesso na Administração Pública e, mesmo proporcionando um impacto significativo ao nível da qualidade, custo, tempo e satisfação para os funcionários e para os utentes, tem um longo caminho a percorrer. É de salientar que o Lean não pode ser visto unicamente como um conjunto de técnicas e ferramentas, mas sim como uma filosofia no global.

### **3. ENQUADRAMENTO PRÁTICO**

#### **3.1. Apresentação do local de estágio: Câmara Municipal de Sever do Vouga**

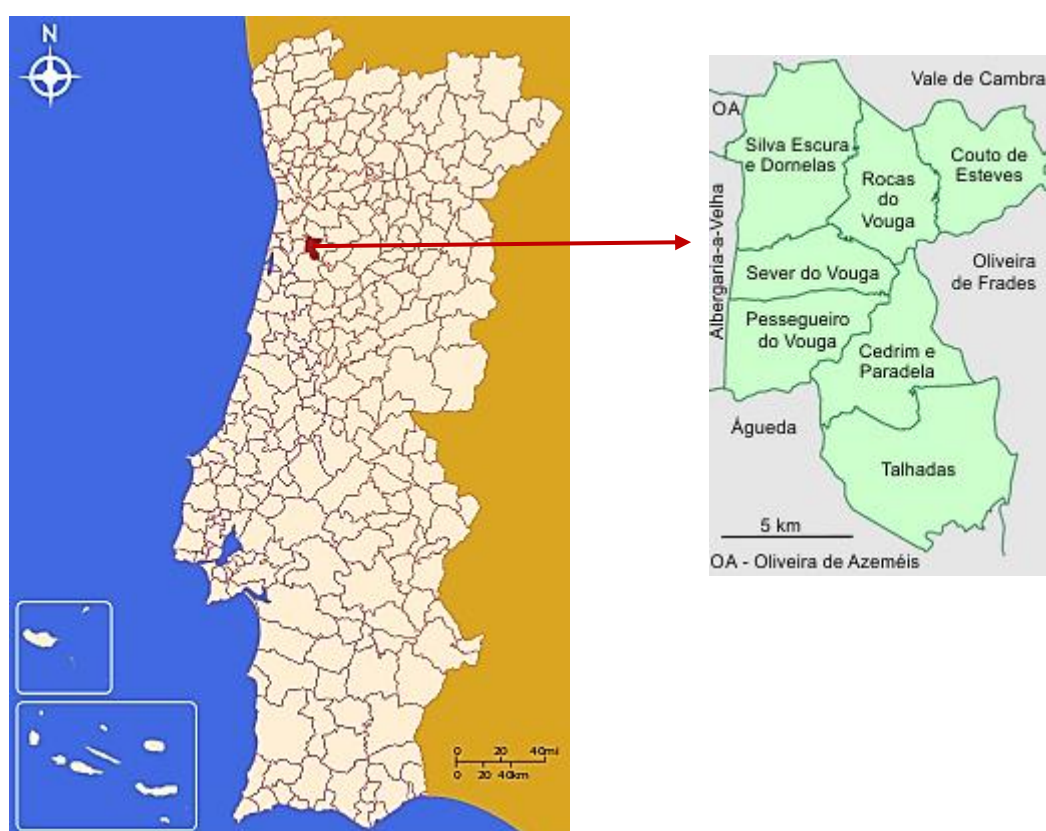
Antes de caracterizar o município em estudo, é importante entender que as autarquias locais, segundo o artigo 235º da Constituição da República Portuguesa, “são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.” Esses órgãos representativos são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. “A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado” (artigo 4º, da lei nº 75/2013 de 12 de Setembro).

A Câmara Municipal é composta por várias competências, das quais se destacam: “as competências materiais e as competências de funcionamento previstas na presente lei” (artigo 32º, da lei nº 75/2013 de 12 de Setembro). Por sua vez, os municípios dispõem de atribuições nos mais variados domínios, sendo eles (artigo 23º, da lei nº 75/2013 de 12 de Setembro):

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;
- Saúde;
- Ação Social;
- Habitação;
- Proteção Civil;
- Ambiente e saneamento básico;
- Defesa do consumidor;
- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal;
- Cooperação Externa.

Quanto à Câmara Municipal de Sever do Vouga (CMSV), esta encontra-se situada no distrito de Aveiro, na região Centro e na sub-região Baixo Vouga com cerca de 2700 habitantes. É sede de um município com 129,88 km<sup>2</sup> de área e 12 356 habitantes<sup>5</sup>, subdividido em sete freguesias e limitado por quatro concelhos, como se pode observar na seguinte figura (Figura 2).

**Figura 2: Mapa de Localização do Município**



Fonte: Elaboração Própria.

A esta câmara pertence a missão de “prestação de um serviço público de qualidade às populações, de acordo com as atribuições e competências da autarquia”, em áreas como: a ação social e a habitação; cultura; desporto; educação; ambiente; saúde e proteção civil. “Esta missão contribui para a visão de um município que pretende ser reconhecido como atrativo; acolhedor; inclusivo; dinâmico; inovador e economicamente sustentável.” A CMSV rege-se através dos seguintes princípios e valores: transparência; dinamismo; inovação;

<sup>5</sup> Dados referentes aos censos de 2011.

sustentabilidade; criatividade; liderança e motivação. É na sequência destes valores que se cria uma relação entre a CMSV e os seus munícipes e utentes.

As funções e responsabilidades dos funcionários baseiam-se através da organização interna dos serviços, com unidades orgânicas nucleares e flexíveis hierarquizadas. A estrutura nuclear é composta por um único departamento – o departamento administrativo e financeiro. A estrutura flexível é constituída por três divisões: a divisão de obras municipais; a divisão de administração do território e a divisão de desenvolvimento local. Para cada divisão existe um gabinete específico que integra determinados serviços como consta em anexo (anexo 1). Cada unidade orgânica define a sua própria missão (Diário da República, 2.<sup>a</sup> série — N.º 149 — 5 de agosto de 2013).

Relativamente ao estágio, este decorreu na CMSV entre Outubro de 2015 e Abril de 2016, no gabinete administrativo sob orientação do Dr. Luís Figueiredo (Diretor do departamento administrativo e financeiro).

### **3.2. Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio**

As atividades desenvolvidas ao longo do estágio foram enriquecedoras pessoalmente e profissionalmente, proporcionando uma nova visão do mundo de trabalho nomeadamente, ao nível de uma autarquia local. As tarefas realizadas no âmbito do estágio foram as seguintes:

- Observar momentos de interação entre os funcionários e os munícipes (no Balcão de Atendimento, de modo a perceber quais os processos mais solicitados por parte dos cidadãos e possíveis dúvidas existentes);
- Desempenhar atividades no âmbito da gestão urbanística (ex. elaboração de certidões de destaque, de prédio urbano e de compropriedade);
- Analisar processos no âmbito da gestão autárquica (numa primeira fase, verificou-se quais os procedimentos administrativos de atendimento existentes e, posteriormente analisou-se processos de licenciamento de operações de edificação e de loteamento);
- Desempenhar atividades ao nível administrativo (ex. elaboração de um documento relativo às moradas, o que irá permitir à autarquia a ter acesso a todas as moradas completas dos munícipes de cada freguesia de modo a não haver desvio de correspondência; elaboração de ofícios e de requerimentos, sendo esta uma nova etapa a implementar com o objetivo de facilitar a vida dos utentes);
- Ajudar os funcionários do Departamento Administrativo Financeiro em tarefas que precisassem;

- Realizar entrevistas a atores-chave do município para o desenvolvimento do estudo de caso.



### 3.3. Metodologia

O objetivo deste estudo é o de compreender em que medida os princípios lean estão presentes na Câmara Municipal de Sever do Vouga, designadamente, ao nível dos processos no domínio da gestão urbanística, em particular o pedido de atribuição do número de polícia e o pedido de licenciamento de obras de edificação. Para se perceber a necessidade de adotar estes princípios, atendendo às especificidades dos próprios processos de forma a melhorar a qualidade do serviço prestado, a abordagem executada envolve três fases sequenciais.

Numa primeira fase, caracteriza-se e descreve-se cada processo recorrendo a uma ferramenta de qualidade – o fluxograma. Sendo o objetivo deste estudo melhorar a qualidade do serviço, é fundamental utilizar uma ferramenta que ilustre todas as etapas do processo para que se possa observar a existência de atividades que criem valor para o utente, e as atividades que não criam valor, para posteriormente identificar as oportunidades de melhoria recorrendo aos princípios Lean clarificados no capítulo teórico, para se desenhar um novo fluxograma propondo soluções de melhoria.

O fluxograma é a representação gráfica que mostra cada fase de um processo ou procedimento através da utilização de símbolos. Para Chiavenato (2000), o “fluxograma representa uma sequência de trabalho qualquer, de forma detalhada, onde as operações ou os responsáveis e os departamentos envolvidos são visualizados no processo.” Além de ser uma ferramenta de baixo custo, Daychoum (2013) apresenta outras vantagens: a possibilidade de identificar qualquer método administrativo; representa de forma objetiva o funcionamento de um processo; permite a visualização integrada de um método administrativo; evita a duplicidade de procedimentos; elimina complexidades desnecessárias e facilita a leitura e o entendimento de um processo devido ao uso de símbolos e convenções.

Posteriormente ao mapeamento é feita uma análise de cada processo à luz da filosofia Lean – segunda fase. De modo a obter uma perceção contextualizada sobre os processos, foi delineada uma estratégia – a realização de entrevistas conduzidas presencialmente a um conjunto de atores-chave na qualidade de alcançar os objetivos pretendidos. Este instrumento de recolha de informação é uma das técnicas mais utilizadas no processo de trabalho de campo, porque permite ao investigador retirar uma quantidade numerosa de dados e de informações que proporcionam um trabalho bastante rico (Júnior, 2011). Apesar de haver várias formas de entrevistas a adotar, o tipo de entrevista escolhida para o estudo foi a entrevista semi-estruturada “em que é possível orientar o discurso dos entrevistados em torno dos objetivos previamente definidos, e, simultaneamente, garantir-lhes uma margem de liberdade confortável para abordar aspetos do seu interesse” (Santinha, 2014: 215).

Para a realização da entrevista foi necessário a autorização do Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro, em que foram explicados através de uma conversa formal os objetivos do estudo e as pessoas envolvidas para que fosse possível desenvolver a investigação.

No início de cada entrevista, cada elemento foi informado sobre a duração, os objetivos pretendidos com o estudo e obtida a autorização para a gravação das respostas. O guião da entrevista teve por base o referencial teórico-concetual dos capítulos teóricos, sobretudo os cinco princípios e os sete desperdícios. Mais concretamente, o questionário teve por base três grupos de questões iguais para todos os participantes. O primeiro grupo continha as **perguntas de arranque**, com o intuito de perceber toda a dinâmica do processo. O segundo grupo abrangia as **perguntas de desenvolvimento**, de maneira a entender os problemas existentes e como estes podem ser melhorados, relacionando-os com os princípios Lean (definir valor; definir cadeia de valor; otimizar o fluxo; sistema pull e perseguir a perfeição) através da informação facultada pelos entrevistados. O terceiro grupo encerra com uma **pergunta de remate**, que possibilitava ao entrevistado responder a uma questão que considerasse oportuna. Nos quadros 7 e 8 é possível analisar as perguntas de desenvolvimento associadas ao Lean.

Para cada processo foram selecionadas três pessoas com conhecimento e experiência para tal. Em comum com os dois processos foi entrevistado um dos funcionários do balcão de atendimento que lida em “primeira mão” com o utente. No caso da atribuição do número de polícia é necessário que haja uma pessoa competente para ir ao local confirmar a localização do número da moradia em questão, sendo assim, foi entrevistado um funcionário que exercesse essa função. No seguimento deste processo é obrigatório colocar todos os dados na base de dados, mais concretamente no Sistema de Informação Geográfica (SIG), ou seja, mais um elemento a entrevistar. Em relação ao processo de licenciamento de obras de edificação foram entrevistadas duas pessoas que se encontram associadas às questões técnicas e administrativas.

A terceira e última fase pertence às propostas de melhoria que resultaram não só das respostas obtidas pelos entrevistados, como também, da análise efetuada pelo entrevistador, com o objetivo de melhorar a qualidade do processo.

**Quadro 7 – Os cinco princípios Lean Thinking vs perguntas de investigação**

<b>Princípios</b>	<b>Perguntas</b>
<b>Definir o (s) valor (es)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual a importância do serviço para o município? E para o utente?</li> <li>- Como é a comunicação/relação com os utentes? E entre os departamentos?</li> <li>- No decorrer do processo, a vossa preocupação centra-se apenas no utente final, ou têm, também em consideração as necessidades e os interesses dos colaboradores envolvidos? Se sim, de que forma?</li> </ul>
<b>Definir a (s) cadeia (s) de valor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O que poderia ser melhorado no atual desenho do processo?</li> <li>- Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?</li> </ul>
<b>Otimizar fluxos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em regra, num serviço temos a parte do back-office (que são as atividades realizadas dentro do município) e o front-office (o contato direto com o utente). Assim sendo, e na sua opinião, em qual destas partes surgem mais obstáculos?</li> <li>- Certamente que parte do processo é feita através do sistema informático. Considera uma vantagem ou desvantagem? E porquê?</li> <li>- Quando é que há “picos” de trabalho e de atendimento, e como é que estes podem ser resolvidos ou melhorados?</li> </ul>
<b>Implementar o sistema pull</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A prestação do serviço é iniciada apenas quando o utente solicita?</li> </ul>
<b>Perfeição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que melhorias a longo prazo devem ser implementadas, de forma a tornar o processo mais rápido, mas sem este perder a qualidade do serviço prestado?</li> <li>- Considera vantajosas as formações colocadas aos funcionários? E como é que estas podem contribuir para a qualidade dos serviços, bem como, para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos dos funcionários?</li> <li>- A implementação de um sistema de qualidade, não seria benéfico para um bom funcionamento dos serviços?</li> <li>- O local de trabalho reúne as condições necessárias para receber os utentes?</li> <li>- Existe uma “caixa de sugestões” no serviço? Se sim, que tratamento é feito quando se recebe uma?</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 8 – Os sete desperdícios vs perguntas de investigação**

<b>Desperdícios</b>	<b>Perguntas</b>
<b>Excesso de Produção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera que a informatização pode diminuir o excesso de produção? Por exemplo, será necessário os processos estarem todos arquivados numa pasta em papel?</li> <li>- Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?</li> </ul>
<b>Esperas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por média, quanto tempo é que o cliente espera pelo seu serviço?</li> <li>- E quanto tempo cada processo demora em cada departamento por onde passa? E qual o motivo? Um deles pode ser a acumulação de processos?</li> </ul>
<b>Transporte e movimentação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No decorrer do processo, este encontra-se dependente de outras pessoas, equipamentos, materiais, etc. para a realização das etapas seguintes. Será que existem deslocações desnecessárias de um local para outro?</li> </ul>
<b>Desperdício do próprio processo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?</li> </ul>
<b>Stocks</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe stocks de materiais (como por exemplo, resmas de papel, tinteiros, estantes, secretarias, etc.)? Quem é que os define, assim como, as quantidades e por onde estão colocados? E quando?</li> </ul>
<b>Defeitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensa que existem falhas no processo? O medo de errar é uma preocupação comum no seio dos funcionários?</li> <li>- Que esforço (e os mecanismos existentes) é feito na inspeção ou correção de defeitos/erros/falhas?</li> <li>- Quantas e quais reclamações de munícipes têm registadas? O departamento seguinte queixa-se do anterior (queixas internas)?</li> </ul>
<b>Trabalho desnecessário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensa que é necessário que o processo circule por tantos departamentos? Não haverá nenhuma forma de alterar isto, de modo, a tornar o processo mais simples?</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

A transcrição das respostas obtidas através das entrevistas consta em anexo (anexo 2). As entrevistas foram efetuadas no local de trabalho sendo que, o dia e a hora foram escolhidos conforme a disponibilidade do entrevistado. Posteriormente foi efetuada uma análise de conteúdo de forma a perceber melhor o processo; os constrangimentos existentes e as potenciais melhorias a implementar para tornar o processo mais eficiente.

### **3.4. Caracterização e descrição do processo: pedido de atribuição do número de polícia**

#### **3.4.1. Caraterização do processo**

A atribuição do número de polícia ou identificação da porta destina-se a identificar um imóvel através da atribuição de um número. Esta numeração inclui unicamente os vãos de portas, portões ou cancelas legais que fazem fronteira com a via pública e que dão acesso a prédios urbanos ou respetivos logradouros, sendo que esta atribuição é da exclusiva competência da Câmara Municipal.

#### **3.4.2. Descrição do processo**

No processo de atribuição do número de polícia, o requerente tem que se deslocar obrigatoriamente à CMSV, nomeadamente, ao balcão de atendimento. Tem que trazer consigo a documentação necessária para que seja possível realizar o pedido, ou seja, a prova de propriedade de habitação ou o contrato de arrendamento. Caso não aconteça, tem que recolher a documentação e voltar novamente ao município para efetuar o pedido. Posteriormente, um dos funcionários do balcão de atendimento preenche o requerimento e anexa a este documento a planta de localização da habitação. De seguida, emite a guia de pagamento.

Enquanto o requerente aguarda pelo seu pedido, são executadas as tarefas que conduzem para o seguimento do processo (back-office). Ainda no balcão de atendimento, o funcionário cria no sistema informático um novo processo ou, em alternativa, associa a um processo já existente da moradia. Digitaliza e associa a documentação toda, que pode demorar no máximo dois dias, já que depende da afluência de trabalho. Posto isto, é da competência do funcionário do balcão de atendimento enviar o processo para o vereador. O tempo que o vereador pode levar a assinar o processo é de dois a quatro dias.

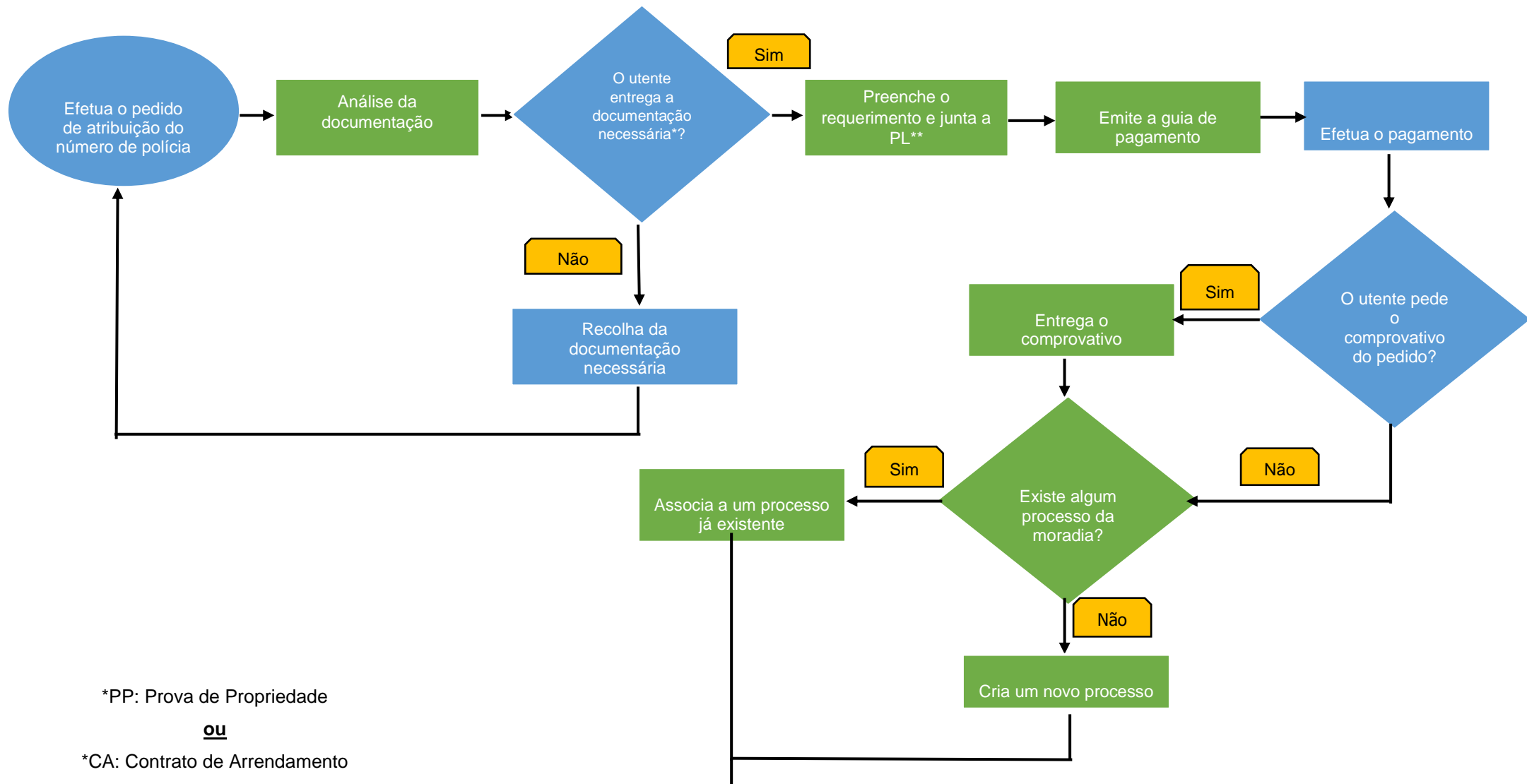
O vereador dá despacho e envia o processo para o serviço de fiscalização. O fiscal municipal tem o dever de ir sempre ao local confirmar a localização da moradia que varia consoante a sua disponibilidade, que pode demorar dois dias. Na medida em que, por vezes, a localização que o requerente atribuiu à sua moradia no balcão de atendimento não está correta, torna-se fundamental ir ao encontro da localização exata (o tempo que se demora a resolver esta questão pode ir até uma semana, pois é necessário a ajuda de outros técnicos, provocando um atraso em todo o processo).

Quando o fiscal tiver a certeza que a localização está correta envia o processo para o técnico superior de SIG, para que seja inserido o número de polícia no SIG. O técnico tem

como função verificar se existe algum erro na atribuição do número (caso exista corrige-se), insere os dados do requerimento e, posteriormente, comunica ao fiscal municipal que os dados estão corretos. Este procedimento pode demorar dois a três dias.

O fiscal municipal remete novamente o processo para o vereador assinar e este envia novamente o processo para o fiscal. Depois da recepção da assinatura por parte do vereador, envia o processo para o assistente técnico das obras particulares para este elaborar o ofício (que demora dois a cinco dias) e notifica-se o requerente.

### 3.4.3. Mapeamento (fluxograma)



\*PP: Prova de Propriedade

ou

\*CA: Contrato de Arrendamento

\*\*PL: Planta de localização

\*\*\*SIG: Sistema de Informação Geográfica

**Figura 3 – fluxograma: pedido de atribuição do número de polícia.**

Fonte: Elaboração própria.

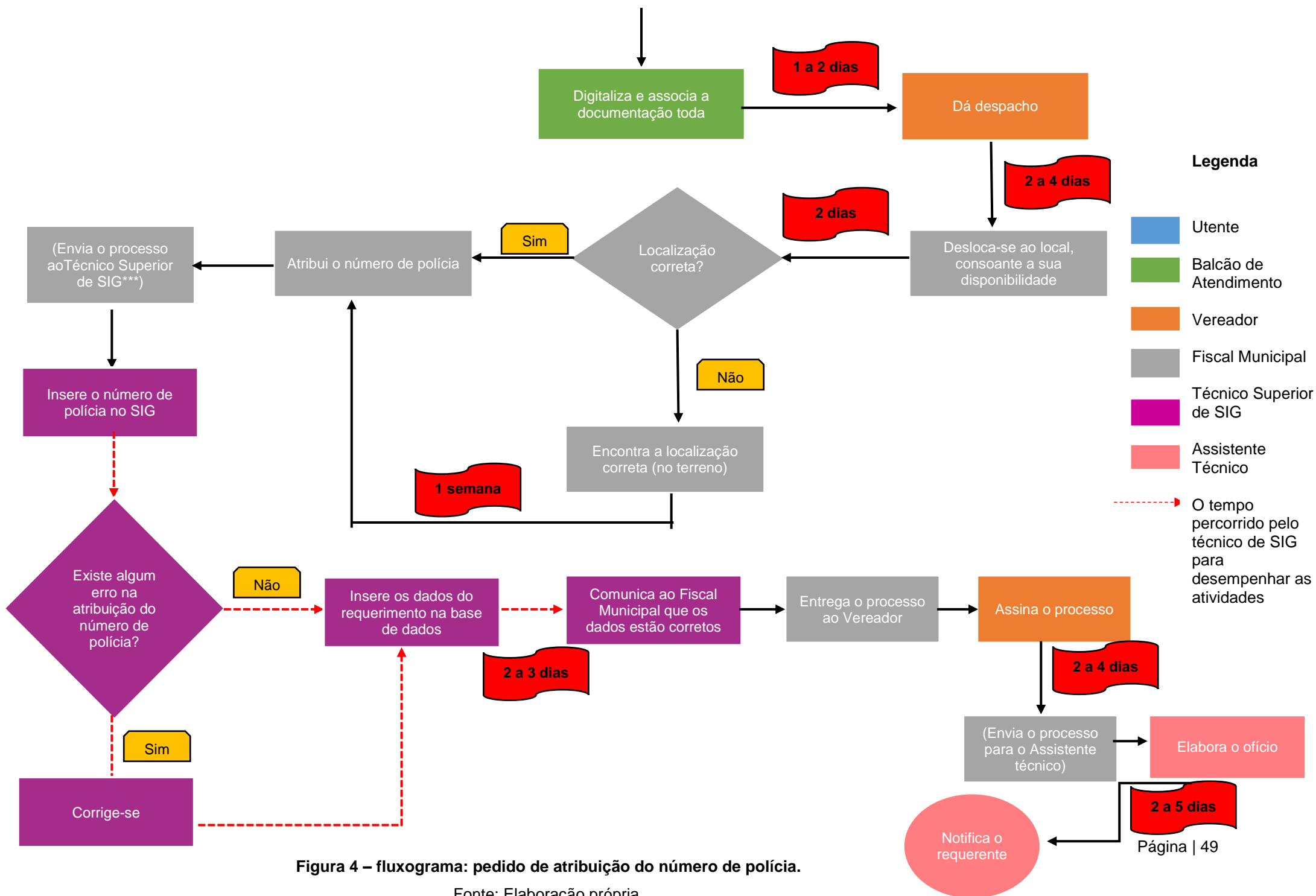


Figura 4 – fluxograma: pedido de atribuição do número de polícia.

Fonte: Elaboração própria.



### 3.4.4. Análise na perspectiva de criação de valor

Tendo por base o capítulo teórico da filosofia Lean, será classificada cada parte do processo da atribuição do número de polícia segundo os princípios defendidos por Womack e Jones (1996) e pelos desperdícios indicados por Ohno e Shingo (1990). Posteriormente, através das respostas obtidas pelos entrevistados, é sugerido um conjunto de melhorias.

#### Os 5 princípios:

1. **Definir valor:** como o papel do município é o da prestação de serviços públicos, o município reconhece que o utente é a sua peça fundamental. Neste sentido, a autarquia tem como objetivo fornecer um serviço que simplifique a vida dos seus utentes, como também de outros membros que possam estar envolvidos, como por exemplo, empresas, correios, etc. Pode-se dizer, então, que este serviço é bastante vantajoso para ambas as partes. Para o município, porque se cria uma base de dados com todos os números de porta ficando os dados todos registados e evitando-se a duplicação de números que já tenham sido atribuídos. Para o utente, já que este identifica com maior precisão a sua morada, tornando-se crucial para os endereços e, deste modo, diminui a probabilidade de desvio de correspondência. Este processo além de localizar números permite também localizar diversos equipamentos.

Ao analisar este procedimento observa-se que é inevitável a ligação entre os municípios e os funcionários. Portanto, é fundamental que exista uma boa relação de comunicação para que os objetivos de ambas as partes sejam atingidos. No entanto, por vezes, existem alguns utentes que não são tao fáceis de lidar, devido aos entraves que põem.

Por outro lado, a CMSV preocupa-se tanto com os utentes como com os seus funcionários. Uma vez que a autarquia em estudo é pequena dada a dimensão de Sever do Vouga, o número de colaboradores é reduzido, o que forçosamente implica uma interligação entre todos. Por outro lado, o utente é a chave do processo. Desta forma, os funcionários têm a preocupação constante de ajudá-los tendo consciência de que se não ajudarem a resolver o problema da localização dos números e da atribuição do número de polícia, os próprios utentes vão ter dificuldades com as moradas, se estas não estiverem corretas.

2. **Definir cadeia de valor:** como discutido acima, este processo é essencial para o utente. Porém, poderia ser executado de outra maneira a ponto de criar valor tanto para o utente como para a autarquia. Isto é, os números de polícia deveriam ser adjudicados todos de uma só vez e pela numeração por metragem (contam-se os

metros desde o início da rua até à habitação em questão), em vez de serem atribuídos números pares e ímpares. Esta alteração, não só permite que a correspondência vá ter à moradia correta, como também permite corrigir mais facilmente os erros encontrados. Com efeito, os números pares e ímpares podem aparecer todos misturados o que dificulta o trabalho. A numeração por metragem é realizada em todas as freguesias do concelho menos em Sever do Vouga.

Um outro aspeto a melhorar de modo a criar valor para o utente e a reduzir o tempo de espera pelo seu processo, é a implementação de um novo sistema informático. Na verdade, já está a ser implementado um novo sistema que dá para ver na hora quais os números que já foram atribuídos através das coordenadas facilitando o processo. A inserção dos números deixa de ser executada pelo técnico superior de SIG e passa a ser efetuada apenas pelo Fiscal Municipal (o que acelera o tempo de espera).

Outro aspeto a melhorar é a desmaterialização, uma vez que o papel vai deixar de circular fisicamente, e a informação passa a ser executada informaticamente. Esta melhoria permite aumentar a produtividade e diminuir os custos.

3. **Otimizar fluxos:** este processo gerou fluxo de trabalho quando houve alterações em termos de pessoal nos correios. Uma vez que os funcionários contratados não se encontravam a residir em Sever do Vouga e tinham dificuldades em encontrar a moradia apenas com o código postal, a autarquia criou o processo de atribuição do número de polícia em que atribui um número e rua a cada habitação, facilitando o trabalho às entidades envolvidas.

O processo, ao ser praticamente efetuado através do sistema informático, torna-se bastante vantajoso, porque a informação fica toda registada e possibilita aceder a outras ferramentas, como por exemplo os mapas de localização do Google.

Apesar de este processo ser simples, é necessário que os funcionários do município respondam aos pedidos do processo à medida que vão entrando, de forma a não deixar nenhum processo “pendurado”.

4. **Implementar o sistema pull:** é obrigatório haver um pedido e um requerimento por parte do utente para que o processo dê entrada.
5. **Perseguir a perfeição:** Embora um dos objetivos do município seja o de estar em constante evolução, existem medidas que deveriam ser adotadas pela autarquia com a finalidade de adicionar valor para o utente. Exemplos incluem a implementação de um novo sistema informático; a desmaterialização; o acesso à informação no atendimento e a implementação de um sistema de qualidade.

No entanto, face ao desenvolvimento do município, a CMSV tem ao seu dispor uma caixa de sugestões para todos os seus serviços na sua página do município e em particular no balcão de atendimento. Por outro lado, apesar de existirem formações

direcionadas para as áreas de cada técnico, que lhes possibilita um maior conhecimento, é importante que a autarquia aposte em formações para as verdadeiras necessidades dos funcionários.

## **Os 7 desperdícios:**

1. **Excesso de produção:** o problema deste tipo de desperdício é o excesso de papel, uma vez que o utente pede sempre o seu requerimento em papel. A solução passaria por formações aos funcionários relativas às novas tecnologias de informação e a desmaterialização.  
A atribuição dos números pares e ímpares em alternativa à numeração por metragem é outro problema.
2. **Esperas:** o tempo médio de espera pelo serviço é de uma semana. Contudo, se houver atrasos, por qualquer que seja o motivo, pode ir de duas a três semanas. Este tempo de espera é causado pelo tempo que demora a passar em cada departamento. No entanto, é de realçar que alguns funcionários da autarquia apenas sabem o tempo que demoram na sua secção. A partir do momento que o processo é encaminhado para outro colega, este não têm o mínimo de conhecimento sobre o que se passa nessa secção.
3. **Transporte e movimentações:** as deslocações desnecessárias que por vezes ocorrem são quando o munícipe tem que se deslocar até ao gabinete do técnico superior de SIG para realizar o seu pedido de localização do número de polícia, devido às dificuldades existentes no balcão de atendimento, ou quando a localização que o utente atribuiu à sua moradia no balcão de atendimento não está correta, e o fiscal municipal tem que se deslocar até ao local.
4. **Desperdício do próprio processo:** encontra-se relacionado com o desperdício - excesso de produção.
5. **Stocks:** apesar de existir stocks de materiais, este não é muito elevado porque os materiais são pedidos à medida que é necessário. Regra geral, pede-se para um determinado tempo e quem os define são os chefes de serviço.
6. **Defeitos:** neste processo não existem falhas a identificar. No entanto, os funcionários estão sempre aptos para melhorar. Por norma, os funcionários tentam evitar os erros ao máximo, porque como estão a transmitir uma informação ao utente não querem transmitir uma informação errada.
7. **Trabalho desnecessário:** o único movimento desnecessário no processo de atribuição do número de polícia já está a ser implementado com o novo sistema informático. Ou seja, para que o processo seja mais rápido e agilizado compete apenas ao fiscal municipal exercer as funções relacionadas com a atribuição do número de polícia. Sendo assim, o técnico de SIG deixa de estar diretamente relacionado com o processo em questão, e continua a realizar outras tarefas similares.

### **3.5. Caracterização e análise do processo: pedido de licenciamento de obras de edificação**

#### **3.5.1. Caraterização do processo**

O licenciamento de obras de edificação conforme o art.2º alínea a) do decreto-lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro correspondente ao regime jurídico da urbanização e da edificação entende “edificação, por a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com caráter de permanência”. Quem tem o poder de aprovar os regulamentos municipais de urbanização e/ou de edificação alusiva ao artigo 3º são os municípios. Respeitante ao artigo 4º “realização de operações urbanísticas depende de licença, comunicação prévia com prazo, adiante designa abreviadamente por comunicação prévia ou comunicação, ou autorização de utilização, nos termos e com as exceções constantes da presente secção”.

#### **3.5.2. Descrição do processo**

O processo de licenciamento de obras de edificação tem que ser obtido pelo próprio requerente. Porém, depois de o requerimento estar preenchido, pode ser o técnico a deslocar-se ao balcão de atendimento para dar seguimento ao processo. Mas, a regra geral consiste na deslocação do requerente à autarquia levando consigo os documentos necessários para o preenchimento do requerimento. Posteriormente, o funcionário do balcão de atendimento junta as plantas necessárias ao pedido. De seguida, emite as guias de pagamento referentes às taxas de apreciação e dá entrada do processo. Digitaliza e associa a documentação toda e segue para o vereador dar despacho. Por norma, o vereador dá despacho no próprio dia ou no dia a seguir, decorrente do tempo que este processo demora e envia posteriormente para o assistente técnico. Este organiza o processo e atribui um outro número ao processo – o número de processo de obras – que demora dois a três dias e envia depois para o urbanista da CMSV.

O urbanista elabora uma primeira análise formal para verificar se estão todas as peças instrutórias e remete para o técnico superior de SIG. Este procedimento pode demorar dois a três dias. Caso não estejam todas as peças instrutórias, a CMSV têm oito dias úteis para elaborar o despacho do saneamento. Ou seja, a autarquia manda completar ou corrigir o processo. A função do técnico superior de SIG é o de juntar a planta georreferenciação ao processo, o que pode demorar entre um a três dias, conforme o trabalho que tem à sua

responsabilidade. O processo é devolvido para o urbanista por parte do técnico, sendo que este vai analisá-lo novamente.

Quando é necessário fazer consultas externas o urbanista solicita de imediato esses pareceres. No entanto, é importante ter em consideração certas características do projeto, como a localização, abastecimento de água, o uso do solo, entre outras que condicionam os pareceres externos. O pedido é efetuado através de uma plataforma – Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (SIRJUE) – com os documentos introduzidos pelo assistente técnico juntamente com a informação do urbanista a solicitar parecer externo. Ao solicitar o parecer, o requerente é notificado para observar o seu processo, em particular o projeto de arquitetura. De seguida, o urbanista formaliza o pedido de consulta externa e junta o documento correspondente ao comprovativo eletrónico (SIRJUE) de como foi efetuado o pedido. De igual modo, solicita ao serviço de planeamento que se pronuncie sobre a inserção urbana da peça de arquitetura e envia o processo para o arquiteto. O arquiteto elabora a informação da peça de arquitetura e encaminha novamente o processo para o urbanista, sendo que este tem que aguardar que chegue o parecer externo. O prazo de resposta dos pareceres é de vinte dias úteis se for uma única entidade e trinta dias úteis se for duas ou mais entidades. A designação das entidades varia em função da localização do projeto.

O parecer externo chega e a CMSV tem trinta dias úteis para se pronunciar. Ou seja, o urbanista tem que elaborar uma informação de como o projeto foi aprovado com base no parecer técnico formal e substancial e do projeto de decisão. Caso o parecer não dê resposta, o processo é referenciado como favorável e segue para o vereador. O vereador dá despacho favorável, notificando de seguida o requerente da sua aprovação. Esta primeira fase termina.

A partir de agora, o requerente tem seis meses para apresentar os projetos de engenharia de especialidades. Quando o requerente apresentar as especialidades tem que se deslocar novamente ao balcão de atendimento. O funcionário digitaliza a documentação e envia para o assistente técnico para que este junte as especialidades. Se o requerente não apresentar os projetos de engenharia de especialidades, o processo é arquivado. Nesta fase, já não se verificam consultas externas.

Seguidamente, o urbanista verifica se está tudo em ordem e elabora uma nova informação, a informação para a deliberação final. O prazo para se pronunciar é alargado para os quarenta e cinco dias úteis. O urbanista envia o processo para o vereador assinar, e este, no próprio dia ou no dia a seguir dá despacho favorável. O requerente é, então, notificado de que o projeto foi aprovado. A partir do momento que o requerente é notificado, este tem um ano para vir requerer a emissão de alvará de obras. Se o prazo legal for ultrapassado é arquivado o processo. Caso o requerente venha a requerer a emissão de alvará, primeiro, tem que liquidar as taxas administrativas e urbanísticas devidas e, só

depois, é que o funcionário do balcão de atendimento entrega o alvará juntamente com o comprovativo de pagamento.

### 3.5.3. Mapeamento (Fluxograma)

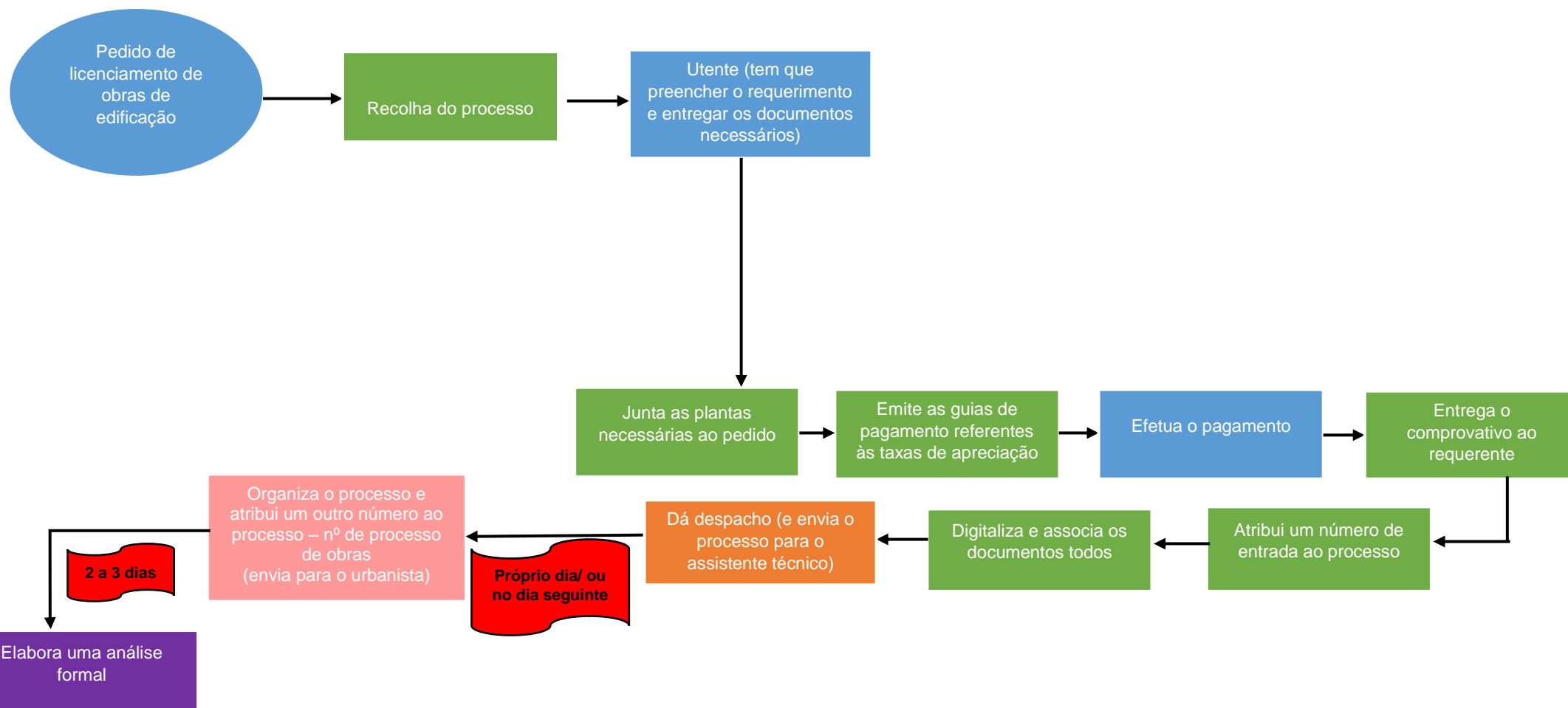
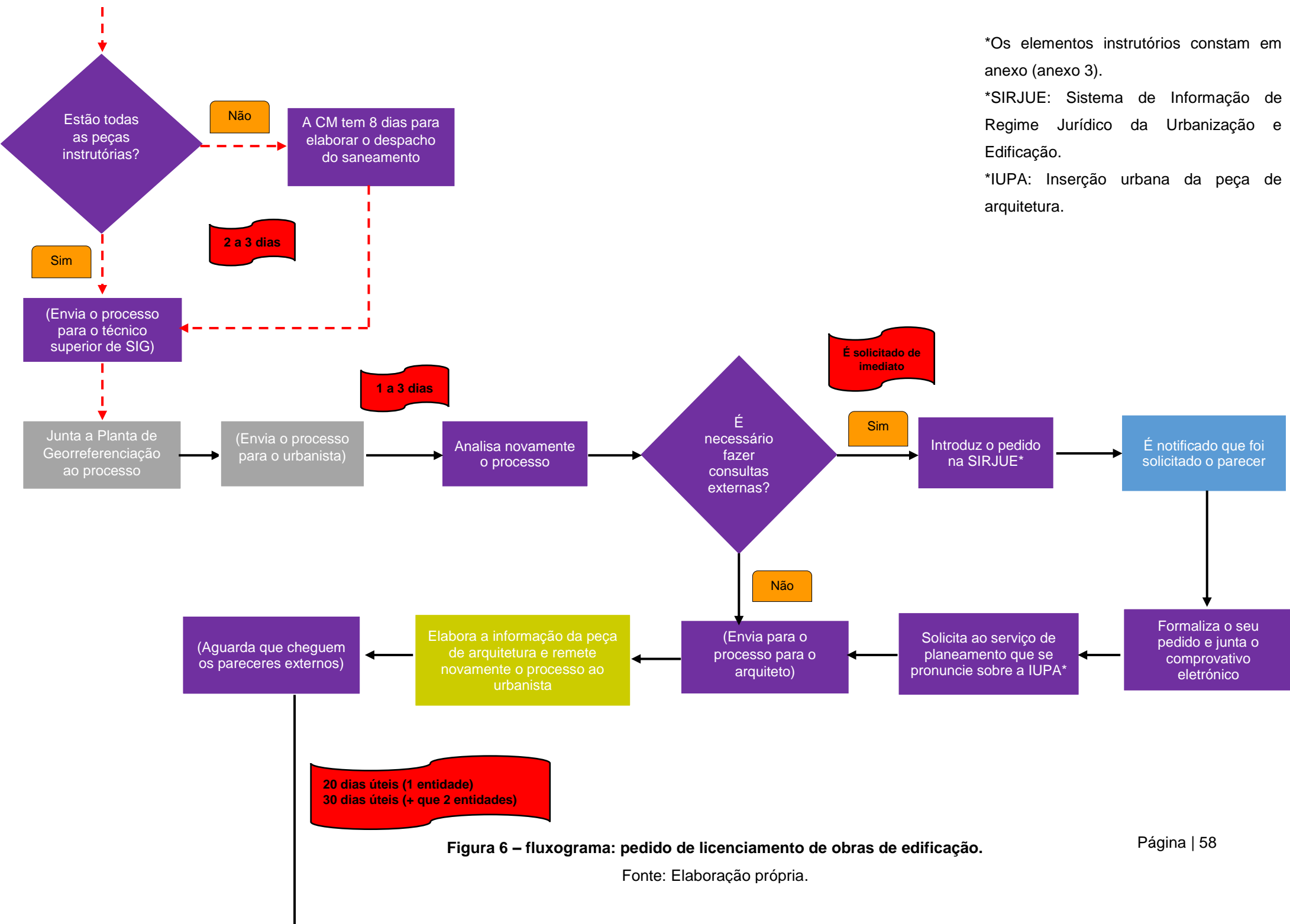


Figura 5 – fluxograma: pedido de licenciamento de obras de edificação.

Fonte: Elaboração própria.

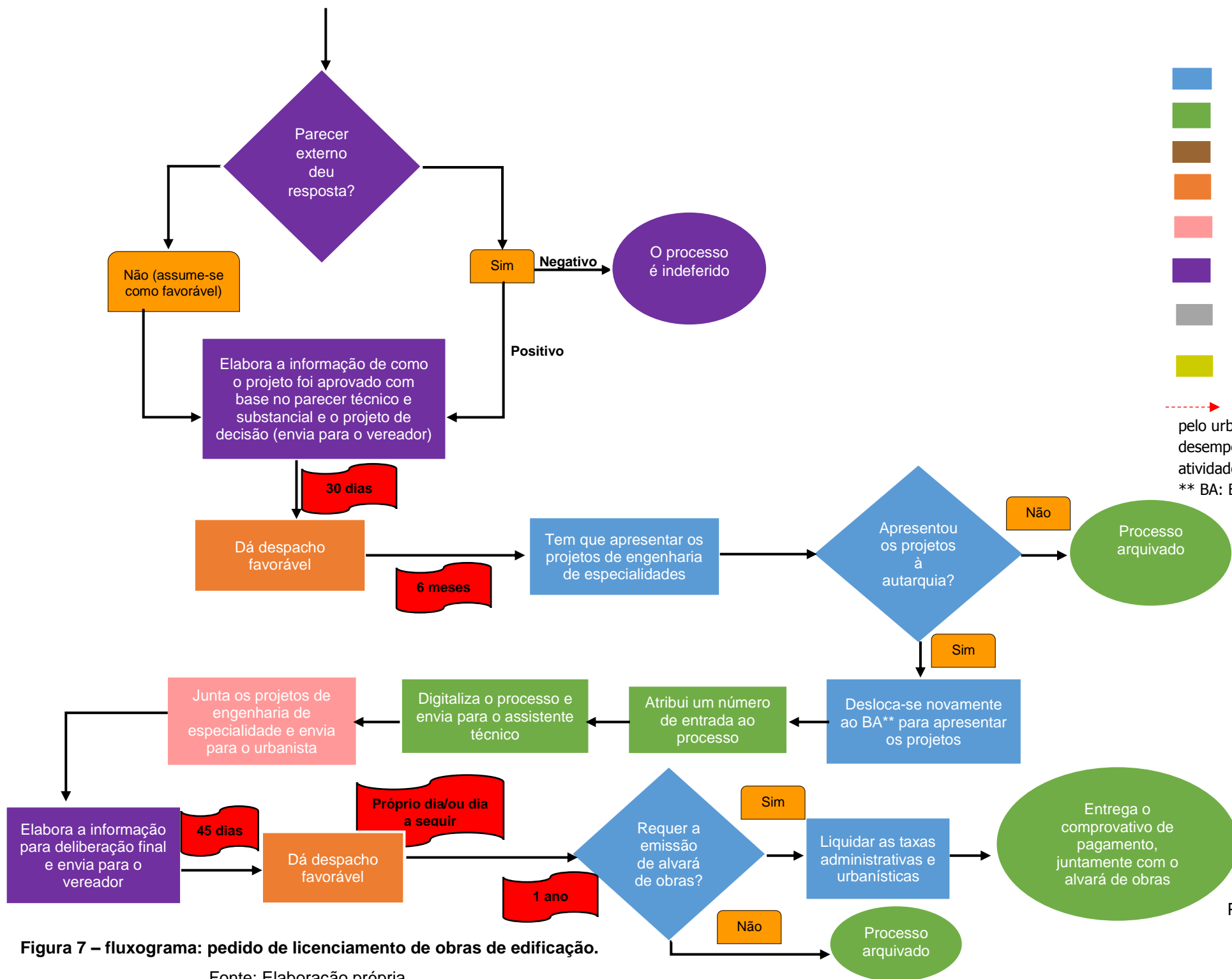




**Legenda:**

- Utente
- Balcão de Atendimento
- Técnico de obras
- Vereador
- Assistente Técnico
- Urbanista
- Técnico Superior de SIG
- Arquiteto

-----> O tempo percorrido pelo urbanista para desempenhar aquelas atividades  
 \*\* BA: Balcão de Atendimento



**Figura 7 – fluxograma: pedido de licenciamento de obras de edificação.**

Fonte: Elaboração própria.

### 3.5.4. Análise na perspetiva de criação de valor

Tendo por base o capítulo teórico da filosofia Lean, será classificada cada parte do processo do licenciamento das obras de edificação segundo os princípios defendidos por Womack e Jones (1996) e pelos desperdícios indicados por Ohno e Shingo (1990). Posteriormente, através das respostas obtidas pelos entrevistados é sugerido um conjunto de melhorias.

#### **Os 5 princípios:**

1. **Definir valor:** Os funcionários da autarquia têm a plena noção que o utente é a chave essencial do processo. A CMSV não realiza qualquer atividade sem que esta entre com um requerimento a solicitar algo. Ou seja, o licenciamento de obras depende do utente. Apesar de este processo acarretar custos um pouco elevados, é obrigatório por lei o utente deslocar-se ao município a efetuar o pedido, pois, caso não aconteça, o requerente é multado por construção ilegal. Este processo também se torna importante para a autarquia uma vez que permite uma melhor gestão urbanística.

Se este processo for comparado com o anterior, verifica-se que a relação com os utentes é diferente. No processo de atribuição do número de polícia existe um contato direto entre os utentes face à realização do processo, enquanto o processo de licenciamento de obras, como está a cautelar as normas do interesse público, por vezes entra em conflito com os interesses dos particulares pelo motivo de os técnicos não cumprirem com todos os requisitos legais.

Uma das características dos funcionários é a preocupação que estes têm tanto com os utentes como com os colaboradores. Contudo, um dos entrevistados afirmou que *“o nosso interesse nunca é o dos colaboradores nem dos utentes, mas sim garantir o cumprimento da lei”*. Porém, ao cumprir com os requisitos colocados pela lei está a satisfazer os seus próprios interesses que conduzem aos interesses dos utentes bem como dos colaboradores.

2. **Definir cadeia de valor:** como este processo está sujeito a legislação, a maioria das respostas obtidas por parte dos entrevistados à questão “o que poderia ser melhorado no atual processo”, foi que não se podia remover nem alterar nada, pela simples razão de que têm que seguir tudo o que está descrito por lei, sem exceções. Contudo, um dos entrevistados mostrou-se empenhado a implementar uma melhoria por iniciativa própria, que é a seguinte: ao iniciar o processo, a CMSV deveria ter ao seu dispor um mecanismo que possibilitasse ao utente expor alguns dados

necessários acerca da construção, como por exemplo a área bruta de construção; a área útil; a área de implantação, entre outros. Assim, os funcionários competentes elaboravam uma folha de cálculo com os dados fornecidos pelo requerente a fim de este ter consciência das taxas que iria ter que liquidar à autarquia. Desta forma, não teriam que aguardar que o processo terminasse para saber a quantia que iam pagar. A outra melhoria já foi implementada pelos responsáveis das obras particulares, porém, não deixa de ser relevante (mencionada no princípio 5).

No balcão de atendimento encontram-se disponibilizados diversos requerimentos, sendo que em cada um há uma lista de documentos que são necessários para a sua execução. Assim, os funcionários das obras particulares organizam os processos com uma determinada ordem, com a finalidade de tornarem o processo mais coerente.

3. **Otimizar fluxos:** embora este processo só circule quando é solicitado pelo utente, os picos de trabalho acabam sempre por ocorrer na mesma época do ano. Contudo, esta situação não pode ser evitada, na medida que este processo é influenciado pelas condições climáticas. Consequentemente a altura do ano onde surge uma maior carga de trabalho é na Primavera/Verão quando o tempo começa a melhorar e na Páscoa/Natal com o regresso dos emigrantes.

Ainda que este processo seja um serviço realizado praticamente através do sistema informático, é constituído por etapas que são executadas por papel, por exemplo autorizações, o que impossibilita a existência de fluxos contínuos.

A próxima etapa a realizar pela CMSV é a desmaterialização com recurso à assinatura digital, o que irá trazer inúmeras vantagens, designadamente a existência de um fluxo contínuo.

4. **Implementar o sistema pull:** em regra, o processo só circula se houver um pedido e um requerimento por parte do utente. No entanto, podem existir obras ilegais, pelo que nesse caso a autarquia é obrigada a intervir e cessar os trabalhos e simultaneamente, solicitar a pessoa a ir legalizar o processo.
5. **Perseguir a perfeição:** para alcançar este princípio, o município aposta em formações para os seus funcionários. Todavia, a existência de formações ocorre unicamente quando a legislação é alterada.

Por iniciativa própria, um dos funcionários responsáveis pelas obras particulares implementou uma medida tendo como base a melhoria contínua. Afirma que, além desta melhoria, não é possível aplicar mais nenhuma a este processo. A medida foi a seguinte: *“no ano passado reuni todos os processos”* relativos ao licenciamento de obras de edificação *“e fiz uma média de resposta para a aprovação do projeto de arquitetura, sendo que a média foi de 14 dias úteis (dos 30 dias)”*.

Desta forma, o município tem ao seu dispor uma caixa de sugestões no balcão de atendimento e na sua página do município. Contudo, no decorrer do estágio verificou-se que esta melhoria é pouco utilizada por parte dos utentes.

### **Os 7 desperdícios:**

1. **Excesso de produção:** este tipo de desperdício está associado ao excesso de papel utilizado. Cada vez que é necessário enviar o processo para outro funcionário para realizar uma determinada tarefa, esta é efetuada em papel. De maneira a que o papel seja eliminado ou em última instância reduzido, a CMSV tem como objetivo a implementação da assinatura digital. Todavia, esta ainda não foi colocada em prática.
2. **Esperas:** o tempo médio de espera deste processo pode ir de seis meses a um ano. Quanto ao tempo que demora em cada etapa do processo, este depende do acumular de trabalho que existe em cada serviço. No entanto, é de realçar que um dos entrevistados afirmou que não tem conhecimento sobre o que é executado nos outros serviços, tornando-se uma desvantagem que pode atrasar o processo.
3. **Transporte e movimentações:** embora a dimensão da CMSV seja pequena, existem serviços distanciados uns dos outros, o que provoca deslocações que poderiam ser evitadas, como por exemplo o envio em papel de determinadas tarefas. Quando o município adotar a assinatura digital, todas as etapas do processo vão ser realizadas informaticamente, facilitando o trabalho dos funcionários. De igual modo, um dos passos referidos anteriormente deixa de existir, e o processo transitará facilmente, o que cria valor para o utente.
4. **Desperdício do próprio processo:** como a maioria das etapas deste processo são executadas através da legislação, não é possível eliminá-las. Contudo, existem etapas que poderiam ser substituídas por outras de modo a acelerar o processo. Por exemplo, a assinatura digital, pelas razões já referidas.
5. **Stocks:** Existem, mas não são muito elevados, pelo seguinte motivo: em 2013/2014 o serviço de contabilidade solicitou a cada serviço informação sobre a média de materiais que utilizavam por ano, com o objetivo de não haver falha, nem acumulação de materiais.
6. **Defeitos:** através da auscultação efetuada, verificou-se que não existem falhas no processo. Mas, as possíveis falhas que podem ocorrer são a violação de um plano em vigor, por exemplo o Plano Diretor Municipal (PDM), e se a realização de uma análise ao projeto for efetuada de maneira errada. Nestes casos, a CMSV intervém de duas formas: revoga os atos praticados, ou repete o mesmo procedimento

quando a situação é passível de ser regularizada, de imediato, para que o problema não se “alastre”.

Ao existir uma boa relação entre os funcionários, permite que estes sejam corrigidos uns pelos outros e consequentemente a probabilidade de haver erros é menor.

7. **Trabalho desnecessário:** neste processo, o único movimento desnecessário é o envio em papel de determinadas tarefas, o que pode ser solucionado através da assinatura digital. Até porque como o processo depende da legislação não é possível eliminar etapas, como por exemplo percorrer por tantos serviços. Inclusive, um dos colaboradores do município já reduziu o tempo de espera para a aprovação de um projeto presente neste processo para menos de metade do tempo previsto.

### **3.6. Proposta de melhoria para o processo: pedido de atribuição do número de polícia**

De modo a eliminar os desperdícios mencionados no tópico anterior, tendo essencialmente por base as respostas obtidas por parte dos entrevistados, será sugerido um conjunto de melhorias com a finalidade de aperfeiçoar o processo.

#### **➤ Melhoria 1: Implementação de um novo sistema informático**

Ainda que o processo de atribuição do número polícia seja um processo de fácil resolução, a tarefa localização e atribuição do número de polícia é executada por duas pessoas, o que atrasa o processo.

A solução que a CMSV está prestes a implementar é a adoção de um sistema informático que, através das coordenadas, deteta com uma maior rapidez a localização da moradia em questão. Esta medida resultará, em primeiro lugar, na "eliminação" de um colaborador envolvido na tarefa de inserção dos dados no SIG, e fica unicamente um responsável pela localização e atribuição do número de polícia, criando-se assim um fluxo contínuo com menos interrupções.

Com efeito, o tempo de realização desta etapa será reduzido de doze dias para dois dias, no máximo.

#### **➤ Melhoria 2: Pontos de verificação**

Conforme referido anteriormente, a resposta a este processo acaba por ser simples, no entanto, tem vários pontos de verificação o que por sua vez forma filas de espera e, consequentemente, atrasa o processo. No contexto da filosofia Lean, os pontos de verificação, mesmo sendo uma atividade necessária, não criam valor para o utente e são considerados como desperdício, devendo por isso ser eliminados.

A primeira e segunda autorização do vereador podem demorar até quatro dias. Ao analisar o processo de licenciamento de obras de edificação verificou-se que este tempo de espera é reduzido para metade por ser um processo moroso. Assim sendo, e tendo como suporte esta ideia, a solução de reduzir o tempo para metade é passível de se realizar neste processo, na medida em que o pedido de atribuição do número de polícia torna-se muito mais simples de se resolver.

Na segunda autorização, o vereador executa tarefas consideradas desnecessárias. Quando o vereador concede despacho favorável, em vez de enviar de imediato o

processo para o assistente técnico elaborar o ofício, remete primeiro o processo para o Fiscal Municipal e só depois é que o Fiscal encaminha o processo para o assistente técnico. A solução passaria por o vereador enviar diretamente o processo para o assistente técnico.

De modo a tornar o processo ainda mais rápido, o técnico de superior de SIG pode ajudar o assistente técnico na elaboração de ofícios quando houver uma maior carga de trabalho, uma vez que, o técnico de SIG vai deixar de estar diretamente ligado com o processo em questão, mas, continua a desempenhar outras tarefas similares e, assim, diminuiria o tempo de espera na realização da elaboração de ofícios.

### ➤ **Melhoria 3: Alteração do regulamento**

O processo de atribuição do número de polícia no município de Sever do Vouga é diferente do processo que decorre nas suas freguesias. Enquanto em Sever é feito através de números pares e ímpares como consta no regulamento, nas outras freguesias é feito por uma numeração por metragem. Neste método, contam-se os metros desde o início da rua até à habitação em questão, cuja competência é da respetiva junta de freguesia.

A alteração do regulamento para numeração por metragem, juntamente com a atribuição dos números de uma só vez, facilitaria a possível correção de erros ou enganos. Com efeito, na atribuição de números pares e ímpares, estes podem aparecer todos misturados, dificultando o seu trabalho.

### ➤ **Melhoria 4: Utilização do manual de procedimentos**

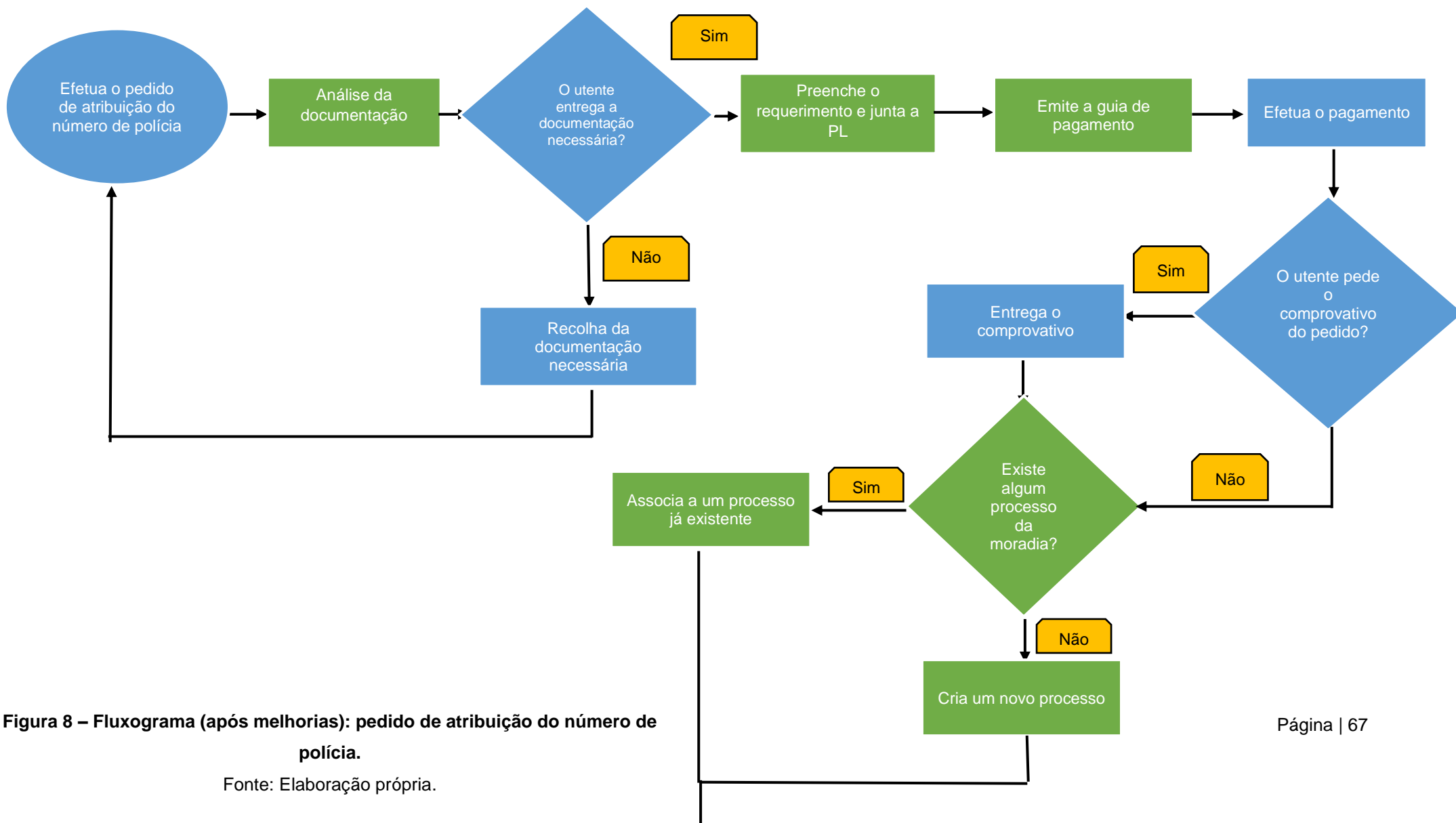
A CMSV tem ao seu dispor um manual de procedimentos, contudo, os colaboradores envolvidos não fazem uso porque já estão acostumados a trabalhar daquela forma. Este ato resulta no conhecimento limitado das suas tarefas e, como consequência, têm que recorrer aos outros serviços para esclarecer as suas dúvidas.

O município deveria ter em consideração este fator e facultar uma manual operacional a todos os funcionários, sobretudo aos do balcão de atendimento, pelo fato de lidarem diretamente com os utentes. Esse manual deve ser constituído por uma lista de processos de cada serviço, explicando cada etapa do processo ao pormenor, bem como as competências e responsabilidades de todos os atores envolvidos. O recurso a um fluxograma como apoio iria ajudar bastante na sua compreensão.



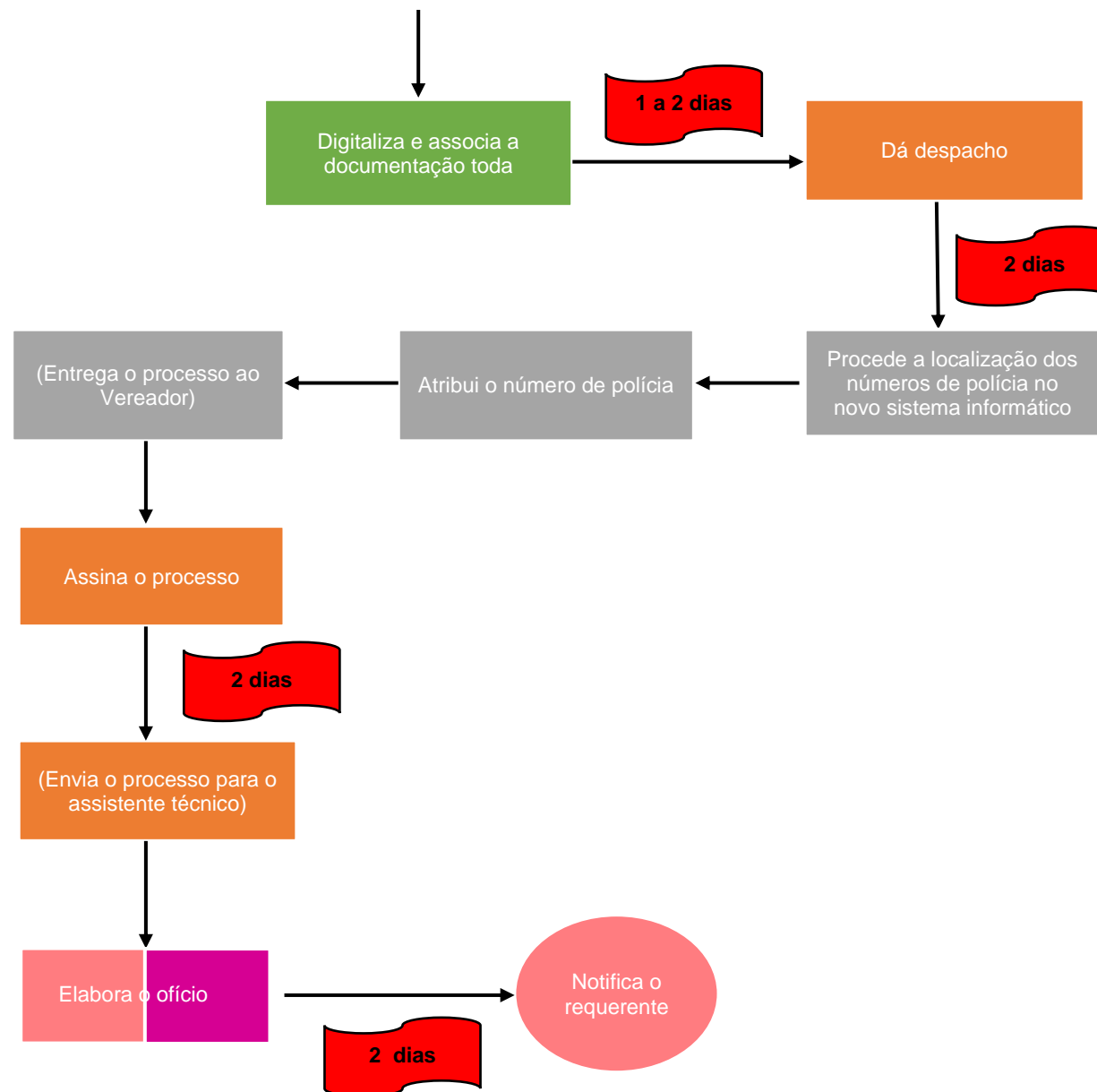
Apesar das duas últimas melhorias mencionadas não afetarem qualquer mudança no desenho do processo, iria torná-lo mais acessível e criaria valor tanto para os utentes, como os próprios funcionários da autarquia.

### 3.6.1. Desenho final do processo



**Figura 8 – Fluxograma (após melhorias): pedido de atribuição do número de polícia.**

Fonte: Elaboração própria.



**Figura 9 – Fluxograma (após melhorias): pedido de atribuição do número de polícia.**

Fonte: Elaboração própria.

### 3.7. Proposta de melhoria para o processo de licenciamento de obras de edificação

De modo a eliminar os desperdícios mencionados na análise efetuada, tendo essencialmente por base as respostas obtidas por parte dos entrevistados, será sugerido um conjunto de melhorias com a finalidade de aperfeiçoar o processo. No entanto, existem etapas no processo que não são possíveis de alterar e, como tal, não afetam o atual desenho do processo. São elas: o tempo de espera estabelecido pela legislação e o tempo que se aguarda pelas atividades desenvolvidas pelos funcionários. Com efeito, mesmo que seja reduzido, os decisores envolvidos tentam executar as tarefas o mais rápido possível, na medida em que têm a noção que o processo de licenciamento de obras de edificação é bastante moroso. De igual modo, a substituição ou eliminação de funcionários não é viável, porque cada serviço é constituído unicamente por um técnico.

#### ➤ **Melhoria 1 – Assinatura Digital**

Quando é solicitado o pedido de licenciamento de obras de edificação, este encontra-se sujeito a diversas verificações por parte dos funcionários e pelo vereador. Embora seja uma atividade necessária implica tempo e desperdício e, como consequência, não cria valor para o utente. A maioria dessas tarefas são executadas através do sistema informático, contudo, ainda há algumas realizadas de forma manual, o que atrasa ainda mais o processo.

A solução passaria pela implementação da assinatura digital, tendo como objetivo a eliminação total do papel, promovendo um avanço mais rápido no processo.

#### ➤ **Melhoria 2 – Condições do local de trabalho**

As condições de trabalho são fundamentais para um bom funcionamento das organizações, sobretudo ao nível do desempenho dos colaboradores. De maneira a alcançar uma melhoria contínua, e tendo por base o princípio de perfeição defendido por Womack e Jones (1996), é necessário ter em consideração este fator. Por isso, foi colocada uma questão sobre as condições do local de trabalho aos entrevistados. Ainda que as respostas obtidas sejam divergentes, verificou-se que a envolvente física é o fator primordial que incomoda fortemente os funcionários “gabinete húmido, teto caído (neste momento), forte iluminação *por falta de cortinas (...)*”, “(...) como trabalho no back-office não deveria receber os requerentes, mas, como estes estão habituados a deslocarem-se ao meu gabinete eu recebo-os. *Mas sim, tem condições*”. A falta de conhecimento em diversas áreas

também é prejudicial ao desempenho dos colaboradores envolvidos “só sei o tempo que demora na minha secção e faço-o de imediato (...) a partir daqui, já não sei o tempo que demora”.

Ainda que esta melhoria seja comum ao processo de atribuição do número de polícia, o fator mencionado acima agrava-se neste processo pelo seguinte motivo: o edifício que corresponde às obras municipais, embora tenha sido construído recentemente, é alvo de críticas por parte dos colaboradores presentes nesses gabinetes pela sua má qualidade de construção.

Esta melhoria, bem como as outras referidas inicialmente, não afetam o atual desenho do processo, mas a melhoria das condições do local de trabalho pode ser implementadas através da aplicação da ferramenta 5S. A implementação do 5S é a base para um processo de melhoria contínua e, para isso, os funcionários envolvidos devem estar aptos para uma mudança cultural que consiste na criação de novos hábitos de melhoria no seu próprio local de trabalho a médio e longo prazo, e uma alteração das suas atitudes.

Em jeito de remate, o quadro 9 indica os desperdícios que serão reduzidos ou eliminados com a implementação das melhorias apresentadas, em ambos os processos.

#### Quadro 9: Propostas de melhorias vs desperdícios

##### Processo: Pedido de atribuição do número de polícia

Propostas de melhorias	Desperdícios
<b>M1:</b> Implementação de um novo sistema informático	O técnico de SIG deixará de cumprir com as funções que lhe estavam incumbidas neste processo, e irá executar outras tarefas similares às suas competências. Posto isto, compete unicamente ao Fiscal Municipal localizar e atribuir os números. Com esta <u>medida</u> , o tempo de realização desta atividade <u>seria reduzida</u> de doze para dois dias, e o processo circulará com menos interrupções.
<b>M2:</b> Pontos de verificação	Duas atividades que podem ser <u>reduzidas</u> de quatro para dois dias: -o vereador executar com maior rapidez a tarefa de autorização para o seguimento do processo e, envia diretamente o processo para o assistente técnico; -uma vez que o técnico de SIG vai ser retirado do processo com a introdução do novo sistema, este poderia ajudar o assistente técnico na elaboração de ofícios quando houver uma maior carga de trabalho. Além de facilitar o trabalho ao assistente, esta <u>medida diminuiria</u> o tempo de espera na realização desta etapa.

<b>M3:</b> Alteração do regulamento*	Ao alterar o regulamento para numeração por metragem (já é executado nas outras freguesias do município) juntamente com a atribuição dos números de uma só vez, <u>facilitaria</u> a possível correção de erros ou enganos.
<b>M4:</b> Utilização do manual de procedimentos*	Fornecer um manual operacional a todos os funcionários da autarquia, sobretudo os do Balcão de Atendimento, uma vez que lidam diretamente com o utente e, esse manual deve ser constituído por uma lista de processos de cada serviço, explicando cada etapa do processo ao detalhe, assim como as competências e responsabilidades de todos os atores envolvidos. Esta medida <u>iria</u> proporcionar um maior conhecimento geral do processo.

Fonte: Elaboração própria.

#### Processo: pedido de licenciamento de obras de edificação

Propostas de melhorias	Desperdícios
<b>M1:</b> Assinatura Digital	Esta medida tem como objetivo a <u>eliminação total</u> do papel, promovendo um avanço mais rápido do processo.
<b>M2:</b> Condições do local de trabalho	O edifício que corresponde às obras municipais, embora tenha sido construído recentemente, é alvo de críticas por parte dos funcionários presentes nesses gabinetes pela sua má qualidade de construção. Uma vez que a envolvente física incomoda fortemente os funcionários, é fundamental <u>alterar</u> esta vertente, criando novos hábitos de melhoria no seu próprio local de trabalho, bem como as atitudes dos funcionários com a aplicação da ferramenta 5S.

Fonte: Elaboração própria.

## 4. Conclusão

Segundo Drotz (2014), o modelo de gestão Lean pretende reduzir os gastos públicos e, em simultâneo, aumentar a qualidade e produtividade dos serviços através de uma melhor utilização de recursos, com ênfase na eliminação do desperdício e na criação de valor para todos os *stakeholders*. Sabe-se também que os cinco princípios Lean – definição de valor, e cadeia de valor; otimização dos fluxos; implementação do sistema pull e procura da perfeição – são a base para a sua implementação. Realçando que a definição e cadeia de valor são o elemento-chave desta filosofia.

A implementação da filosofia Lean requer uma melhoria de processos e uma mudança cultural comportamental (Radnor & Osborne, 2012). Para isso, é necessário envolver todas as pessoas durante todo o processo de mudança, uma vez que são a peça fundamental da organização devido ao conhecimento e experiência que adquirem a longo-prazo. Portanto, é importante retirar o máximo proveito do seu potencial e estimulá-las a comunicar entre si, pela simples razão de o Lean se basear em trabalho de equipa. Também os decisores políticos têm um papel chave no processo de mudança, a fim de este ter sucesso. Dentro de uma organização, a mudança não deve afetar unicamente um determinado departamento ou serviço, mas sim seu todo.

É num contexto de melhoria de processos que incide o presente trabalho, com a finalidade de melhorar a qualidade do serviço prestado com recurso aos princípios Lean. Mais concretamente, este estudo pretendeu dar resposta à questão: *“em que medida os princípios Lean estão presentes na Câmara Municipal de Sever do Vouga, designadamente, ao nível dos processos no domínio da gestão urbanística, em particular o pedido de atribuição do número de polícia e o pedido de licenciamento de obras de edificação?”*.

Após a análise dos processos em causa, em estreito contato com os intervenientes da autarquia nesses processos, verificou-se que é possível aplicar potenciais melhorias de modo a tornar o processo mais eficiente. Relativamente ao processo de atribuição do número de polícia, por exemplo, é possível executar melhorias de curto e longo-prazo em procedimentos que dependem da organização do serviço e da forma como é efetuado o trabalho sob a lógica da filosofia Lean, tendo em conta uma melhor qualidade do processo.

Já no que respeita ao processo de licenciamento de obras de edificação, não é fácil proceder a alterações na medida em que a maior parte deste procedimento está sujeito a legislação tornando a sua alteração não passível sob lógica da filosofia Lean. Contudo, através de iniciativas dos próprios colaboradores da autarquia foi possível aplicar melhorias a longo-prazo ao processo. Desta forma, seria interessante que a autarquia em estudo tivesse em consideração as seguintes recomendações, com o intuito de melhorar o processo independentemente das restrições legais, tais como: um maior envolvimento das equipas do terreno; os documentos necessários que compõem os requerimentos devem seguir uma

determinada ordem para facilitar e evitar atrasos no processo; o processo deve ser executado totalmente através do sistema informático, para não circular em “roda” e desistir de dois funcionários com funções semelhantes, isto é, o assistente técnico e o técnico superior de SIG e admitir apenas um colaborador que tivesse capacidades para realizar essas tais tarefas, conduzindo a melhorias a nível de redução de custos e tempo e um aumento de qualidade para o processo.

Com os resultados alcançados, a realização deste trabalho mostra que é possível reorganizar processos e serviços na Administração Pública através da filosofia Lean, tendo como destaque a eliminação ou redução de desperdício sem prejudicar a qualidade do serviço.

Um apontamento final para o ambiente em que o estudo se desenrolou. A realização do estágio na Câmara Municipal, não só facilitou a recolha de informação necessária para cumprir com os objetivos delineados, como também, proporcionou uma experiência única, uma vez que permitiu adquirir conhecimentos práticos relativos a uma autarquia local, até então “desconhecidos”. A cada tarefa desempenhada era uma nova informação adicional obtida.



## 5. Bibliografia

Almeida, Jorge (2001). “ (Novos) contextos organizacionais: o caso da administração e gestão da justiça.” Vº Congresso Português de Sociologia. 26-33.

[http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR4616ce4a3d133\\_1.pdf](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR4616ce4a3d133_1.pdf)

Araújo, J. Filipe (2000). “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”. Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º 1. 38-47.

Araújo, J. Filipe (2004). “A reforma da Gestão Pública: do mito à realidade.” Seminário internacional Luso-Galaico. Braga. 1-10.

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3312/1/ConeferenicalGAP2004.pdf>

Araújo, J. Filipe (2005). “A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma.” Universidade do Minho. Núcleo de estudos em Administração e Políticas Públicas. 1-11.

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3274/1/W.P.%20JFAra%C3%BAjo.pdf>

Carapeto, Carlos e Fonseca, Fátima (2005). “Administração Pública, modernização, qualidade e inovação”. Edições Sílabo. Lisboa.

Carneiro, J. P. Oliveira (2014). “A Gestão da qualidade na Câmara Municipal do Porto.” Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública. Universidade de Aveiro.

Carvalho, C. S. Magalhães (2008). “A qualidade do serviço público: o caso da loja de cidadão.” Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Doutor em Ciências Empresariais. Universidade do Porto.

Castro, R. Anselmo (2013). “Lean Six Sigma – para qualquer negócio”. 2.ed. IST Press.

Chiavenato, I. (2003). “Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações”. 7.ed. Elsevier Editora. Rio de Janeiro.

Custódia, F. G. Lopes (2013). “Avaliação da qualidade no juízo de trabalho de Aveiro.” Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Governação, Competitividade e Políticas Públicas. Universidade de Aveiro.

Drotz, E. (2014). "Lean in the Public Sector: Possibilities and Limitations". 1-13.

Evaristo, C. J. S. Rosário (2010). "A CAF (Common Assessment Framework) e a melhoria contínua nos serviços públicos." Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública.

Fonseca, D. S. Matias (2011). "Qualidade nos serviços públicos – gabinete do município da C.M. Porto." Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública. Universidade de Aveiro.

Galloway, Dianne (1994). "Mapping Work Processes". American Society for Quality.

Gomes, A. P. Silva (2006). "O papel do Balanced Scorecard na avaliação de desempenho do Sistema Policial Português." Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Auditoria. Universidade do Minho.

Gomes, M. L. Serpa e Oliveira, Francisco Correia (2010). "Modelos Organizacionais da Administração Pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado". Revista de Ciências da Administração, Vol. XII, n.º 28. 105-126.

Kahtalian, Marcos. "Marketing de serviços". Coleção Gestão Empresarial. 19-29.

<http://saudedireta.com.br/docsupload/1334499081Servicos.pdf>

Kavanagh, Shayne (2011). "Lean Process Improvement: a practical and proven performance management system for the public sector". Government Finance Review. 67-69.

Leitão, J. V. Venâncio (2010). "A Gestão Documental e a Gestão da Qualidade: O município da Lourinhã." Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Documentação e Informação. Universidade de Lisboa.

Madureira, C. e Rodrigues, M. (2006). "A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa." Cadernos INA, Vol. XII, n.º2. 153-171.

Moura, D. Sousa (2014). "Aplicação das Lean Tools no ICBAS-UP um caso de estudo." Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública. Universidade de Aveiro.

Moreira, J. Manuel e Alves, A. Azevedo (2009). “Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública.” *Revista Enfoques*, Vol. I, n.º11. 11-33

Moreira, J. Manuel e Alves, A. Azevedo (2010). “*Gestão Pública e Teoria das Burocracias – entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública*”. Cadernos INA, n.º 47. Oeiras.

Nunes, Pedro (2009). “A Nova Gestão Pública e a Reforma Administrativa.” *Revista de Ciências Empresariais e Jurídica*. 7-36.

Pedersen, E. R. Gjerdrum & Huniche, Mahad (2011). “Determinants of lean success and failure in the Danish public sector – A negotiated order perspective”. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. XXIV, n.º5. 403-422.

Pereira, T. Paulo (1997). “A teoria da escolha pública (public choice) uma abordagem neoliberal?”. *Análise Social*, Vol. XXXII. 419-442.

Pereira, Armando (2000). “A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional”. *Revista da Associação Portuguesa da Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º1. 88-90.

Pinheiro, A. P. Pereira (2008). “O impacto de um sistema de gestão da qualidade na modernização da Administração Pública: o caso da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis.” Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública. Universidade de Aveiro.

Pinto, J. Paulo (2008). “Lean Thinking – Introdução ao pensamento magro.” 1-28.

Pinto, J. Paulo (2014). “Pensamento Lean: a filosofia das organizações vencedoras”. Edições Lidel. 3-33, 77-90.

Pinto, T. A. Macedo (2012). “Lean Thinking na otimização da gestão de stocks avançados do Internamento de Oncologia do CHTMAD, EPE”. Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Serviços de Saúde. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Poddighe, Francesco e Ianniello, A. L. Mario (2011). "Lean Production and one-stop shop for municipal services." *Public Administration & Management*. Vol. XVI, n.º 1. 1-20.

Radnor, Z. (2010). "Review of business process improvement methodologies in public services". *AIM Research*.

Radnor, Z. e Osborne, S.P. (2013). "Lean: A failed theory for public services?". Vol. XV, n.º 2. 266-283.

Rocha, J. Nogueira (1995). "Flexibilizar a Gestão Pública – um instrumento de aperfeiçoamento e inovação." *Fórum 2000 – Renovar a Administração*. ISCSP. Lisboa.

Rocha, J. A. Oliveira (2000). "Modelos de Gestão Pública." *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1. 6-15.

Rocha, J. A. Oliveira (2001). "As relações entre o poder político e os funcionários." *Colóquio sobre o Estatuto dos funcionários municipais*. Lisboa.

Rocha, J. A. Oliveira (2001). "Gestão Pública e Modernização Administrativa". INA. Oeiras.

Rocha, J. A. Oliveira (2005). "Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública". Escolar Editora. Lisboa.

Rocha, J. A. Oliveira (2006). "Gestão da Qualidade: Aplicação aos Serviços Públicos." Escolar Editora. Lisboa.

Rocha, J. A. Oliveira (2011). "Gestão da Qualidade: Aplicação aos Serviços Públicos." Escolar Editora. Lisboa.

Rodrigues, M. A. Vilela (2005). "A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança." *Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de mestre em Administração Pública*.

Rodrigues, M. A. Vilela e Araújo, J. Filipe. "A Nova Gestão Pública na Governação Local." *Universidade do Minho*. 1-12.

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4545/1/INA2005.pdf>

Rodrigues, M. (2009). “Modelos de Gestão Pública: Tipologia de Governação.” Algebria – Produtos e Serviços. 34-38.

Sá, P. Moura e Sintra, O. Fernandes (2008). “Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses”. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Sarmiento, M e Silva, N. Araújo (2006). “A qualidade na Administração Pública – Uma necessidade urgente nos serviços públicos.” Revista Militar, n.º 2451. 1-11.

Santinha, G. A. Sousa (2014). “Serviços de Interesse Geral e Coesão Territorial: o caso da Saúde”. Dissertação de Doutoramento para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais. Universidade de Aveiro.

Secchi, L. (2009). “Modelos organizacionais e reformas da administração pública.” Revista de Administração Pública – RAP. Março-Abril.347-369.

Silva, G. Matilde e H, Alexandre (2007). “Perspectivas acerca da gestão de pessoas no atual contexto da reforma da Administração Pública – análise de dois ministérios.” Vº Congresso Nacional da Administração Pública. Lisboa.

Silveira, A. S. Canastreiro. “Gestão da Qualidade na Administração Pública. A utilização da ferramenta Common Assessment Framework nos municípios portugueses.” 1-6.

Sousa, R. D. Oliveira (2007). “A qualidade na Administração Pública: O impacto da certificação ISO 9001:2000 na satisfação dos munícipes.” Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de mestre em Administração Pública. Universidade do Minho.

Stoker, G. (2008). “Gestão do Valor Público: a Administração Pública orientada pela missão?”. Moreira, J. Manuel; Jalali, C. e Alves, A. Azevedo. “Estado, Sociedade Civil e Administração Pública.” Almedina. Coimbra.

### **Legislação:**

Diário da República, 1.ª série - N.º 176 - 12 de Setembro de 2013. Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

Diário da República, 2.ª série — N.º 149 — 5 de agosto de 2013. Despacho n.º 10283/2013.

Diário da República, 1.ª série – N.º 291 – 16 de Dezembro de 1999. Decreto-Lei n.º 555/99.

**Páginas na Internet:**

[http://balcaovirtual.cm-porto.pt/PT/empresas/guiatematico/info\\_geo/tpnm/num\\_pol/attr\\_n\\_pol/Paginas/actividade.aspx](http://balcaovirtual.cm-porto.pt/PT/empresas/guiatematico/info_geo/tpnm/num_pol/attr_n_pol/Paginas/actividade.aspx) consultada a: 18-03-2016.

[http://www.cm-sever.pt/images/arquivo/2013/regimento%20da%20cmara%20municipal\\_2013.pdf](http://www.cm-sever.pt/images/arquivo/2013/regimento%20da%20cmara%20municipal_2013.pdf) consultada a: 16-05-2016.

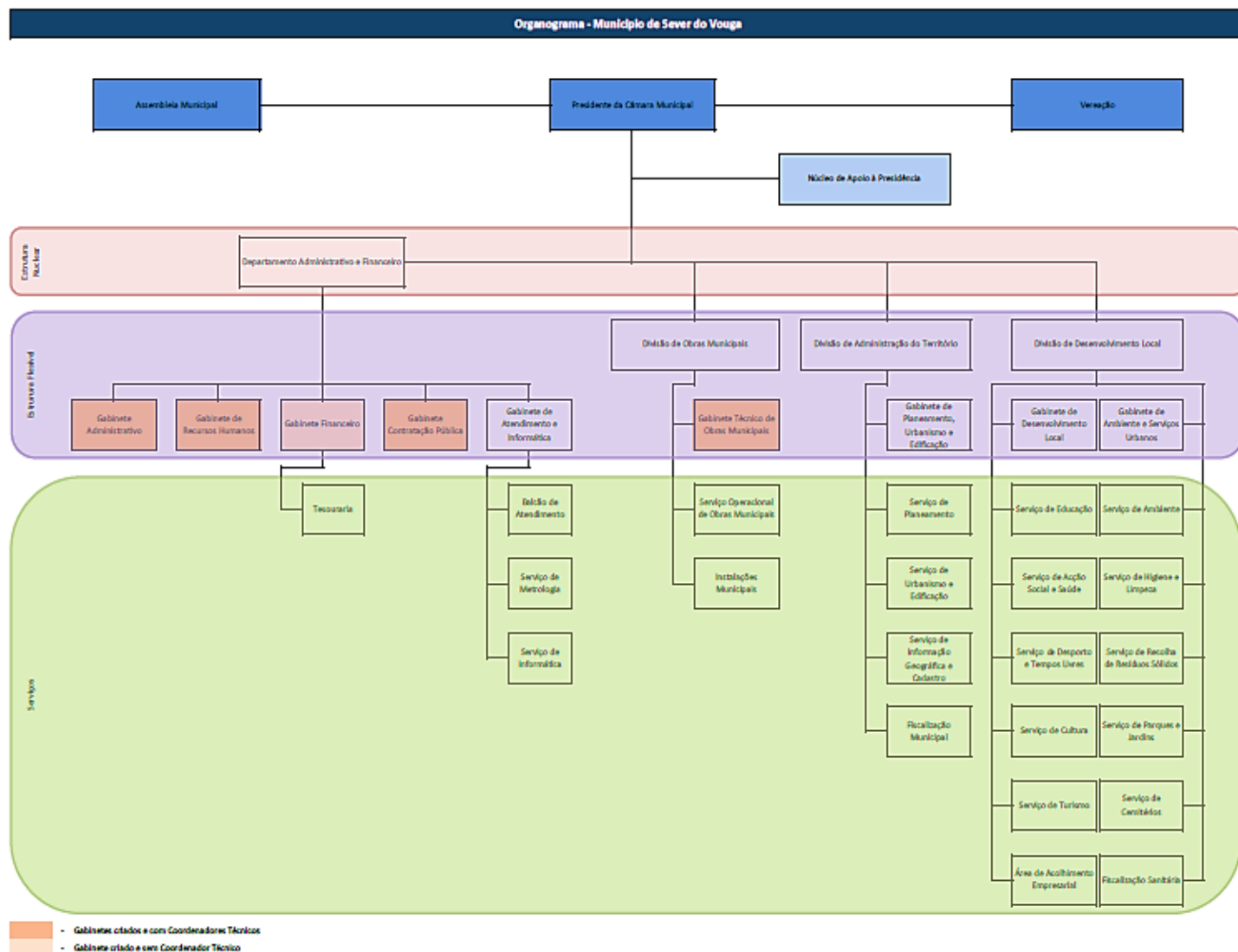
<http://www.cm-sever.pt/images/2015/Gladys/1.%20rh%20-%20cdigo%20de%20etica%20do%20municpio%20de%20sever%20do%20vouga.pdf> consultada a: 16-05-2016.

<http://asq.org/learn-about-quality/quality-tools.html> consultada a: 01-08-2016.

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0005979&xlang=pt&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005979&xlang=pt&contexto=bd&selTab=tab2) consultada a: 23-10-2016.

## 6. Anexos

### Anexo 1: Organograma do Município de Sever do Vouga



### Anexo 2: Guião da entrevista

## **Processo: Pedido de atribuição do número de polícia**

### **Entrevistado A**

#### **Questões:**

- a) **Pode descrever o processo, desde o momento que o munícipe se desloca à autarquia para requer o serviço, até ao momento que recebe a autorização para o seu fim?** O requerente desloca-se ao balcão de atendimento com a prova de propriedade de habitação ou com o contrato de arrendamento. Posto isto, o funcionário preenche o requerimento e junta a este documento a planta de localização da habitação. De seguida, emite-se a guia de pagamento (Front-Office). Ainda no Balcão de Atendimento (Back-office) cria-se um processo novo, ou então, associa-se a um processo já existente da moradia e digitaliza-se e associa-se todos os documentos. Daqui passa para o Fiscal Municipal.
- b) **Qual a importância do serviço para o município? E para o utente?** Para o município é importante porque cria-se uma base de dados com todos os números de porta o que pode facilitar imensas tarefas, como por exemplo a facilidade em localizações de diversos equipamentos. Para o utente existe a diminuição da probabilidade do desvio de correspondência.
- c) **No decorrer do processo, a vossa preocupação centra-se apenas no utente final, ou têm, também em consideração as necessidades e os interesses dos colaboradores envolvidos? Se sim, de que forma?** Temos em consideração as necessidades e os interesses do utente e dos colaboradores. De forma a facilitar o trabalho de todos os colegas.
- d) **Como é a comunicação/relação com os utentes? E entre os departamentos?** No geral é boa, tanto com os utentes, tanto entre os departamentos.
- e) **Considera vantajosas as formações colocadas aos funcionários? E como é que estas podem contribuir para a qualidade dos serviços, bem como, para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos dos funcionários?** Sim. Podíamos era ter mais. Relativamente ao contexto de trabalho, mais direccionado para as nossas necessidades reais.



- f) **A prestação do serviço é iniciada apenas quando o utente solicita?** Sim.
- g) **Por média, quanto tempo é que o cliente espera pelo seu serviço?** No máximo, uma semana.
- h) **E quanto tempo cada processo demora em cada departamento por onde passa? E qual o motivo? Um deles pode ser a acumulação de processos?** Não sei responder a essa questão. Só sei o tempo que demora na minha secção e faço-o de imediato. De seguida, envio para o próximo serviço. A partir daqui, já não sei o tempo que demora.
- i) **Certamente que parte do processo é feito através do sistema informático. Considera isso uma vantagem ou desvantagem? E porquê?** Vantagem. Porque assim podia haver a desmaterialização.
- j) **Quando é que há “picos” de trabalho e de atendimento, e como é que estes podem ser resolvidos ou melhorados?** Só houve picos de trabalho na altura em que foi feito o processo. Ou seja, os cidadãos deslocavam-se até à CM nomeadamente ao balcão de atendimento para que fosse atribuído um número de porta à moradia em questão.
- k) **Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?** Podia era ser feito de outra forma. Na vez de ser atribuído número a número a cada moradia, atribuía-se um número por rua. Assim, evita-se imensos custos.
- l) **Em regra, num serviço temos a parte do back-office (que são as atividades realizadas dentro do município) e o front-office (o contato direto com o utente). Assim sendo, e na sua opinião, em qual destas partes surgem mais obstáculos?** No front-office. Mas depende é do requerente.
- m) **A implementação de um sistema de qualidade, não seria benéfico para um bom funcionamento dos serviços?** Sim.
- n) **No decorrer do processo, este encontra-se dependente de outras pessoas, equipamentos, materiais, etc. para a realização das etapas seguintes. Será que existem deslocações desnecessárias de um local para outro?** Enquanto não for

utilizado a assinatura digital, bem como os códigos Pin do cartão de cidadão não pode haver essa tal desmaterialização.

- p) Pensa que é necessário que o processo circule por tantos departamentos? Não haverá nenhuma forma de alterar isto, de modo, a tornar o processo mais simples?** Sim.
- p) Existe stocks de materiais (como por exemplo, resmas de papel, tinteiros, estantes, secretarias, etc.)? Quem é que os define, assim como, as quantidades e por onde estão colocados? E quando?** Sim, existe stock mas não muito elevado. Por exemplo, se tivermos só uma caixa é que pedimos. Ou seja, pede-se à medida que é preciso.
- q) Considera que a informatização pode diminuir o excesso de produção? Por exemplo, será necessário os processos estarem todos arquivados numa pasta em papel?** Foi o que disse na questão (n)).
- r) Pensa que existem falhas no processo? O medo de errar é uma preocupação comum no seio dos funcionários?** Não. Achamos que fazemos as coisas bem-feitas.
- s) Que esforço (e os mecanismos existentes) é feito na inspeção ou correção de defeitos/erros/falhas?** O único esforço é que toda a gente quer melhorar. Se nos for proposto algo, nós estamos aptos para o fazer no sentido de melhorar.
- t) O que poderia ser melhorado no atual desenho do processo?** O caso do número de rua. Na vez de ser atribuído número a número por cada habitação ser atribuído um número por rua.
- u) Que melhorias a longo prazo devem ser implementadas, de forma a tornar o processo mais rápido, mas sem este perder a qualidade do serviço prestado?** A utilização do sistema informático (SIG) com os números que já foram atribuídos.
- v) Existe uma “caixa de sugestões” no serviço? Se sim, que tratamento é feito quando se recebe uma?** De momento não.
- w) O local de trabalho reúne as condições necessárias para receber os utentes?** Sim.

- x) **Quantas e quais reclamações de munícipes têm registadas? O departamento seguinte queixa-se do anterior (queixas internas)?** O número de queixas não passa pelo balcão de atendimento. Encontra-se no livro de reclamações e é avaliado pelo presidente e pelo diretor do departamento administrativo e financeiro.
- y) **Estaria à espera de alguma questão que tivesse sido colocada, e que tal não aconteceu?** Não.

## **Entrevistado B**

### **Questões:**

- a) **Pode descrever o processo, desde o momento que o munícipe se desloca à autarquia para requer o serviço, até ao momento que recebe a autorização para o seu fim?** O munícipe dá entrada no balcão de atendimento. De seguida, este vai para o vereador dar o despacho. O vereador entrega-me o processo que consoante a minha disponibilidade vou ao local confirmar a localização (por vezes as localizações estão erradas). Após ter a certeza que está tudo bem, elaboro a informação e passo para outro funcionário, para este introduzir os dados na base de dados. O processo volta novamente para o vereador assinar e, este passa novamente para mim. Eu envio para o colega para elaborar o ofício para o requerente.
- b) **Qual a importância do serviço para o município? E para o utente?** A ideia principal é fornecer um serviço que facilite a vida dos munícipes, CTT, empresas, etc. Para o utente este passa a ter uma mais-valia relativo à sua morada. Identifica-a com uma maior precisão.
- c) **No decorrer do processo, a vossa preocupação centra-se apenas no utente final, ou têm, também em consideração as necessidades e os interesses dos colaboradores envolvidos? Se sim, de que forma?** Só lido com o utente quando me desloco ao local. E cada utente reage de forma diferente perante a situação.
- d) **Como é a comunicação/relação com os utentes? E entre os departamentos?** É uma relação de cordialidade. Também depende é dos utentes. Uns são mais “agressivos” que outros e respondem da forma ao que pretendem saber. Entre os departamentos a relação é normal.

- e) **Considera vantajosas as formações colocadas aos funcionários? E como é que estas podem contribuir para a qualidade dos serviços, bem como, para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos dos funcionários?** Sim. Todas as formações são para melhorar não só os conhecimentos que temos relativamente às nossas áreas de intervenção, como também para melhorar a nossa postura e atitude perante os utentes.
- f) **A prestação do serviço é iniciada apenas quando o utente solicita?** De uma maneira geral, sim. Neste caso, tem que ser o munícipe a deslocar-se até ao município.
- g) **Por média, quanto tempo é que o cliente espera pelo seu serviço?** Tudo depende da afluência do trabalho. Uma semana em média. Duas/Três semanas se não atrasar nos outros departamentos.
- h) **E quanto tempo cada processo demora em cada departamento por onde passa? E qual o motivo? Um deles pode ser a acumulação de processos?** Depende da afluência de trabalho uma vez que passa por mais que um departamento.
- i) **Certamente que parte do processo é feito através do sistema informático. Considera isso uma vantagem ou desvantagem? E porquê?** Vantagem. Porque nos permite aceder a ferramentas que se fosse manualmente não as teríamos (por exemplo, os mapas de localização do Google).
- j) **Quando é que há “picos” de trabalho e de atendimento, e como é que estes podem ser resolvidos ou melhorados?** Os picos de trabalho foi nas fases em que os CTT fizeram grandes alterações em termos de pessoal. Porque como contrataram pessoal de fora estes tinham dificuldade em encontrar a habitação correta só com o código postal. Então, foi atribuído um número e rua a cada habitação. Os munícipes receberam na sua caixa de correio um aviso para virem pedir o seu número de polícia. Em Sever do Vouga é diferente do que nas outras freguesias. Enquanto em Sever é atribuído números pares e ímpares, nas outras freguesias é feito por uma numeração por metragem, isto é, contam-se os metros desde o início da rua até à habitação em questão. A numeração por metragem torna-se uma vantagem em relação à atribuição de números pares e ímpares, pelo simples fato de a correspondência ir ter à moradia correta.

- k) **Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?** Fazer a alteração do regulamento para numeração por metragem (o regulamento para Sever ao atribuir por números pares e ímpares acaba por ser um pouco arcaico) o que em termos de erros e enganos tornava-se muito mais fácil de corrigir. Enquanto os números pares e ímpares podem aparecer todos misturados.
- l) **Em regra, num serviço temos a parte do back-office (que são as atividades realizadas dentro do município) e o front-office (o contato direto com o utente). Assim sendo, e na sua opinião, em qual destas partes surgem mais obstáculos?** Front-Office.
- m) **A implementação de um sistema de qualidade, não seria benéfico para um bom funcionamento dos serviços?** Nós tentamos colmatar todos os erros. Um sistema de qualidade não invalida os erros.
- n) **No decorrer do processo, este encontra-se dependente de outras pessoas, equipamentos, materiais, etc. para a realização das etapas seguintes. Será que existem deslocações desnecessárias de um local para outro?** Sim. Eu, por exemplo, tenho uma viatura do município ao meu dispor para me dirigir aos locais mais longínquos. Mas não existem deslocações desnecessárias.
- o) **Pensa que é necessário que o processo circule por tantos departamentos? Não haverá nenhuma forma de alterar isto, de modo, a tornar o processo mais simples?** Há uma forma de alterar isto mas já está a ser implementado. Um novo sistema informático. Com isto, uma das pessoas vai deixar de fazer parte do processo diretamente (o técnico superior de SIG), mas continua a trabalhar indiretamente. Quando o novo sistema estiver concluído (este sistema já predomina noutras autarquias), o serviço passa a ser tratado por mim e é “eliminada” uma pessoa.
- p) **Existe stocks de materiais (como por exemplo, resmas de papel, tinteiros, estantes, secretarias, etc.)? Quem é que os define, assim como, as quantidades e por onde estão colocados? E quando?** Sim. Quem os define são os chefes de serviços. Em relação às quantidades e quanto não faço a mínima.

- q) **Considera que a informatização pode diminuir o excesso de produção? Por exemplo, será necessário os processos estarem todos arquivados numa pasta em papel?** Acaba sempre por haver essa necessidade. Porque o município acaba sempre por fazer o requerimento em papel. E como temos uma taxa de alfabetização ainda alta vamos ter sempre este problema. Porque a população mais idosa não sabe utilizar a tecnologia e muitos deles nem internet têm em casa.
- r) **Pensa que existem falhas no processo? O medo de errar é uma preocupação comum no seio dos funcionários?** Dentro dos possíveis, não há nada de especial. Sim, sem dúvida. Tentamos sempre evitar erros.
- s) **Que esforço (e os mecanismos existentes) é feito na inspeção ou correção de defeitos/erros/falhas?** O fato de passar por mais que uma mão significa que o nosso trabalho está sujeito a uma vistoria.
- t) **O que poderia ser melhorado no atual desenho do processo?** Serem atribuídos os números todos de uma vez e pela numeração por metragem.
- u) **Que melhorias a longo prazo devem ser implementadas, de forma a tornar o processo mais rápido, mas sem este perder a qualidade do serviço prestado?** Com a implementação do novo sistema informático dá para ver na hora quais os números de polícia que já foram atribuídos. Atualiza todos os elementos. Enquanto o que se utiliza agora é o Ortofotomapa.
- v) **Existe uma “caixa de sugestões” no serviço? Se sim, que tratamento é feito quando se recebe uma?** Sim. A CM têm um serviço de reclamações e sugestões para cada área de serviço.
- w) **O local de trabalho reúne as condições necessárias para receber os utentes?** (como dá para ver) Gabinetes húmidos; falta cortinas; o fato de só existir uma fotocopiadora para todos os serviços – é necessário mais uma, pelo menos, e os WC.
- x) **Quantas e quais reclamações de munícipes têm registadas? O departamento seguinte queixa-se do anterior (queixas internas)?** Pelo menos eu não me queixo do colega anterior. Podia fazer as coisas de outra forma mas é como as coisas estão feitas no sistema. Relativamente às reclamações, se houver é quanto ao tempo de espera.

- y) Estaria à espera de alguma questão que tivesse sido colocada, e que tal não aconteceu? Não.

### **Entrevistado C**

#### **Questões:**

- a) **Pode descrever o processo, desde o momento que o munícipe se desloca à autarquia para requer o serviço, até ao momento que recebe a autorização para o seu fim?** O processo não passa todo por mim, só uma parte. Primeiro dá entrada no balcão, e eu julgo que depois vai para o vereador (mas é melhor confirmares com o fiscal municipal). Mas eu julgo que dá entrada, depois vai para o vereador dar o despacho e chega ao Fiscal Municipal para ele ir ao terreno e fazer a atribuição do número de polícia. Depois o que é que acontece? O fiscal dá a atribuição do número de polícia e eu faço o registo de todos os números no SIG. Isto é, o número fica localizado no nosso Ortofotomapa para sabermos onde ele está em termos especiais. E o que é que o Fiscal Municipal faz? Antes de dar ao vereador para despacho, ele envia para mim e eu insiro o número de polícia. Vejo se há algum erro na atribuição do número (caso não esteja, corrige-se) e insiro os dados do requerimento. Depois comunico ao Fiscal que está tudo bem e ele entrega ao vereador para despacho para seguir ofício.
- b) **Qual a importância do serviço para o município? E para o utente?** Para o requerente é importante porque o número de polícia é fundamental para os endereços. Até porque, atualmente há um grande pedido de números de polícia por parte dos requerentes (há muitos problemas com as moradas). Mas, neste caso só é atribuído na freguesia de Sever, porque para as outras freguesias é diferente. Para o município é fundamental registá-los para ter essa informação e saber onde estão e quais já foram atribuídos.
- c) **No decorrer do processo, a vossa preocupação centra-se apenas no utente final, ou têm, também em consideração as necessidades e os interesses dos colaboradores envolvidos? Se sim, de que forma?** Sim, de toda a gente. Primeiro facilitar pois já tem havido problemas com a localização de números e com a atribuição do número de polícia. As pessoas reclamam e nós temos que resolver o problema. Porque depois eles próprios têm problemas se as moradas não estiverem

corretas. Já houve casos em que as pessoas se deslocaram até ao município para as ajudarmos em relação às moradas. Assim também ficamos com essa informação. É fundamental ter essa informação registada.

**d) Como é a comunicação/relação com os utentes? E entre os departamentos?**

Da minha parte não tem havido problemas. A relação é boa tanto com os utentes, como com os funcionários da autarquia. Já houve queixas, casos mais complicados, mas nós tentamos resolver da melhor forma possível.

**e) Considera vantajosas as formações colocadas aos funcionários? E como é que estas podem contribuir para a qualidade dos serviços, bem como, para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos dos funcionários?**

Sim, podem contribuir. Primeiro para nos atualizarmos e depois para expormos os problemas concretos (muitas vezes em formações conseguimos resolver em conjunto alguns tipos de problemas) e melhorar o atendimento.

**f) A prestação do serviço é iniciada apenas quando o utente solicita?**

Normalmente sim. Tem que haver sempre um requerimento e um pedido. Neste caso, já tem sido feito sem pedido. Imagina, pedem o número de polícia numa rua onde ainda não há números de polícia, então como o Fiscal tem que ir ao terreno por causa da atribuição, seria mais fácil se tivessem números atribuídos nessa rua.

**g) Por média, quanto tempo é que o cliente espera pelo seu serviço?**

Não sei responder a essa questão. Porque não depende só de mim, mas sim de outros departamentos.

**h) E quanto tempo cada processo demora em cada departamento por onde passa? E qual o motivo? Um deles pode ser a acumulação de processos?**

Pode demorar entre 1 dia e no máximo uma semana (contando com férias, faltas, etc.)

**i) Certamente que parte do processo é feito através do sistema informático. Considera isso uma vantagem ou desvantagem? E porquê?**

Para mim é vantajoso porque fica tudo registado.

**j) Quando é que há “picos” de trabalho e de atendimento, e como é que estes podem ser resolvidos ou melhorados?**

O ideal é ir fazendo à medida que os processos vão entrando para não deixar nada pendurado. Quando vem muitos



números para inserir é fazer tudo seguidamente para não deixar nada atrasado. Porque depois as pessoas também estão à espera do número ser atribuído.

- k) Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?**

Sim, mas isso já vai ser feito. Porque, futuramente, já não vai passar por mim a inserção dos números. O fiscal vai conseguir fazê-lo e visualizar ele próprio a informação toda. Assim, já vai ser eliminado um passo que podia atrasar o processo (que é passar aqui).

- l) Em regra, num serviço temos a parte do back-office (que são as atividades realizadas dentro do município) e o front-office (o contato direto com o utente). Assim sendo, e na sua opinião, em qual destas partes surgem mais obstáculos?** Nas duas. Mas é mais no front-office, na parte do atendimento quem lida com o munícipe.

- m) A implementação de um sistema de qualidade, não seria benéfico para um bom funcionamento dos serviços?** Claro que sim. Porque isso obrigava a ter outro tipo de regras, procedimentos, fluxos e a própria organização do trabalho (os timings).

- n) No decorrer do processo, este encontra-se dependente de outras pessoas, equipamentos, materiais, etc. para a realização das etapas seguintes. Será que existem deslocações desnecessárias de um local para outro?** As vezes o munícipe tem que se deslocar (mas é em situações muito raras) até ao meu gabinete. Ou seja, eles vão ao balcão de atendimento fazer a localização para pedir o número e por vezes existe dificuldades, e os munícipes acabam por se deslocarem até ao meu gabinete. Mas com o novo sistema a funcionar cada vez menos isto não vai acontecer.

- o) Pensa que é necessário que o processo circule por tantos departamentos? Não haverá nenhuma forma de alterar isto, de modo, a tornar o processo mais simples?** Com o acesso à nova plataforma, com a informação toda (por parte da fiscal e do balcão de atendimento) prevê-se que se torne tudo mais rápido e mais agilizado.

- p) Existe stocks de materiais (como por exemplo, resmas de papel, tinteiros, estantes, secretarias, etc.)? Quem é que os define, assim como, as**

**quantidades e por onde estão colocados? E quando?** Sim. Normalmente, há sempre pedidos a mais. Mas quando se faz um pedido, já é para um “x” tempo. Quem pede? Os serviços. Aqueles que têm mais necessidade.

**q) Considera que a informatização pode diminuir o excesso de produção? Por exemplo, será necessário os processos estarem todos arquivados numa pasta em papel?** Pode. O ideal era desmaterializar. Evitar o papel ao máximo.

**r) Pensa que existem falhas no processo? O medo de errar é uma preocupação comum no seio dos funcionários?** Relativamente às falhas do processo há sempre coisas a melhorar. Se calhar não era necessário passar por tanta gente, por tantos procedimentos, podia ser mais agilizado. Ou até podia passar, mas de uma forma mais rápida. Por exemplo, eliminando a questão do papel (que por vezes demora a chegar). Se fosse tudo informatizado era mais rápido.

Nós temos sempre a preocupação de errar. Porque como estamos a prestar informação ao munícipe não queremos transmitir uma informação errada. Portanto, há sempre algum receio mas não é algo que nos aflija. À partida nós tentamos dar uma informação correta.

**s) Que esforço (e os mecanismos existentes) é feito na inspeção ou correção de defeitos/erros/falhas?** Com a implementação deste novo sistema já vai permitir ajudar (e também é o que pretendemos). Vai ser feito a desmaterialização de alguns procedimentos. Não de todos, mas de alguns. Deixar de circular em papel e passar a circular por formato digital.

**t) O que poderia ser melhorado no atual desenho do processo?** A desmaterialização (já ia facilitar muita coisa).

**u) Que melhorias a longo prazo devem ser implementadas, de forma a tornar o processo mais rápido, mas sem este perder a qualidade do serviço prestado?**

A desmaterialização e o acesso à informação no atendimento (assim, os funcionários do balcão de atendimento tinham mais acesso à informação e não precisavam de perguntarem aos outros serviços – e o objetivo do balcão de atendimento também é esse: de prestar informação na hora).

**v) Existe uma “caixa de sugestões” no serviço? Se sim, que tratamento é feito quando se recebe uma?** Não. Só no Balcão de Atendimento.

- w) **O local de trabalho reúne as condições necessárias para receber os utentes?**  
Sim.
- x) **Quantas e quais reclamações de munícipes têm registadas? O departamento seguinte queixa-se do anterior (queixas internas)?** Não existe reclamações, nem queixas internas.
- y) **Estaria à espera de alguma questão que tivesse sido colocada, e que tal não aconteceu?** Não.

### **Processo: Pedido de licenciamento de obras de edificação**

#### **Entrevistado D**

##### **Questões:**

- a) **Pode descrever o processo, desde o momento que o munícipe se desloca à autarquia para requer o serviço, até ao momento que recebe a autorização para o seu fim?** Pode ser feito de duas formas. Quando o técnico vêm e já trás consigo o requerimento preenchido e junta todos os elementos instrutórios em que nós (funcionários do Balcão de Atendimento) só tiramos as plantas necessárias e junta-se ao pedido. De seguida, emitimos as guias de pagamento referentes às taxas de apreciação e damos entrada ao processo de atendimento. Digitalizamos e associamos todos os documentos e, segue para o “departamento” seguinte. Ou quando vêm o próprio requerente: este tem que preencher o requerimento e ter consigo os documentos necessários. (Nós funcionários do balcão de atendimento) juntamos as plantas necessárias ao pedido. De seguida, emitimos as guias de pagamento referentes às taxas de apreciação e damos entrada ao processo de atendimento. Digitalizamos e associamos todos os documentos e, segue para o “departamento” seguinte.
- b) **Qual a importância do serviço para o município? E para o utente?** Para o município o serviço é importante para uma melhor gestão urbanística e para não existir obras ilegais. Para o utente, se fosse por vontade deles nem sequer vinham cá (porque têm que deixar dinheiro).

- c) **No decorrer do processo, a vossa preocupação centra-se apenas no utente final, ou têm, também em consideração as necessidades e os interesses dos colaboradores envolvidos? Se sim, de que forma?** Temos em consideração as necessidades e os interesses do utente e dos colaboradores. De forma, a facilitar o trabalho de todos os colegas.
- d) **Como é a comunicação/relação com os utentes? E entre os departamentos?** No geral é boa, tanto com os utentes, tanto entre os departamentos.
- e) **Considera vantajosas as formações colocadas aos funcionários? E como é que estas podem contribuir para a qualidade dos serviços, bem como, para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos dos funcionários?** Sim. Podíamos era ter mais. Relativamente ao contexto de trabalho, mais direccionado para as nossas necessidades reais.
- f) **A prestação do serviço é iniciada apenas quando o utente solicita?** Sim.
- g) **Por média, quanto tempo é que o cliente espera pelo seu serviço?** Um mês ou mais.
- h) **E quanto tempo cada processo demora em cada departamento por onde passa? E qual o motivo? Um deles pode ser a acumulação de processos?** Não sei responder a essa questão. Só sei o tempo que demora na minha secção, e faço-o de imediato. De seguida, envio para a secção seguinte. A partir daqui, já não sei o tempo que demora.
- i) **Certamente que parte do processo é feito através do sistema informático. Considera isso uma vantagem ou desvantagem? E porquê?** Vantagem. Porque assim podia haver a desmaterialização.
- j) **Quando é que há “picos” de trabalho e de atendimento, e como é que estes podem ser resolvidos ou melhorados?** Não sei responder a essa questão, pelo fato de o processo não passar por mim. Eu simplesmente dou entrada do processo.
- k) **Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?**

Não existe. Pois, é necessário passar pelas pessoas que passam. Não dá para fazer de outra forma.

- l) Em regra, num serviço temos a parte do back-office (que são as atividades realizadas dentro do município) e o front-office (o contato direto com o utente). Assim sendo, e na sua opinião, em qual destas partes surgem mais obstáculos? Back-office.**
- m) A implementação de um sistema de qualidade, não seria benéfico para um bom funcionamento dos serviços? Sim.**
- n) No decorrer do processo, este encontra-se dependente de outras pessoas, equipamentos, materiais, etc. para a realização das etapas seguintes. Será que existem deslocações desnecessárias de um local para outro? Não. Pelo mesmo motivo que respondi à questão (k).**
- o) Pensa que é necessário que o processo circule por tantos departamentos? Não haverá nenhuma forma de alterar isto, de modo, a tornar o processo mais simples? Sim, é necessário.**
- p) Existe stocks de materiais (como por exemplo, resmas de papel, tinteiros, estantes, secretarias, etc.)? Quem é que os define, assim como, as quantidades e por onde estão colocados? E quando? Sim. Existe stock mas não é muito elevado. Por exemplo, se tivermos só uma caixa é que pedimos. Ou seja, pede-se à medida que é preciso.**
- q) Considera que a informatização pode diminuir o excesso de produção? Por exemplo, será necessário os processos estarem todos arquivados numa pasta em papel? Sim, mas ainda não está aplicável.**
- r) Pensa que existem falhas no processo? O medo de errar é uma preocupação comum no seio dos funcionários? Falhas, penso que não. Mas é sempre possível melhorar.**
- s) Que esforço (e os mecanismos existentes) é feito na inspeção ou correção de defeitos/erros/falhas? Se não existe falhas não há nada para corrigir.**

- t) **O que poderia ser melhorado no atual desenho do processo?** Nada, porque este processo está dependente da legislação, das portarias, etc.
- u) **Que melhorias a longo prazo devem ser implementadas, de forma a tornar o processo mais rápido, mas sem este perder a qualidade do serviço prestado?** Não sei responder, pelo mesmo motivo que respondi à questão (j).
- v) **Existe uma “caixa de sugestões” no serviço? Se sim, que tratamento é feito quando se recebe uma?** De momento não.
- w) **O local de trabalho reúne as condições necessárias para receber os utentes?** Sim.
- x) **Quantas e quais reclamações de munícipes têm registadas? O departamento seguinte queixa-se do anterior (queixas internas)?** O número de queixas não passa pelo balcão de atendimento. Encontra-se no livro de reclamações e é avaliado pelo presidente e pelo diretor do departamento administrativo e financeiro.
- y) **Estaria à espera de alguma questão que tivesse sido colocada, e que tal não aconteceu?** Não.

### **Entrevistado E**

#### **Questões:**

- a) **Pode descrever o processo, desde o momento que o munícipe se desloca à autarquia para requer o serviço, até ao momento que recebe a autorização para o seu fim?** Depois de vir do Balcão de Atendimento, eu abro o processo que tem que vir organizado segundo a portaria 113/15 de 22 de Abril, e vou ao vereador do Pelouro buscar o despacho. De seguida, abro o processo e entrego ao urbanista (ele é que depois vai dar o parecer dele).
- b) **Qual a importância do serviço para o município? E para o utente?** Para o utente é não apanhar multas por construção ilegal, porque se fosse por vontade deles eles não vinham cá (porque só têm de deixar dinheiro). Os munícipes não podem construir sem ter licença na mão. Se não apanham um processo de contraordenação. Para o município não sei responder.

- c) **No decorrer do processo, a vossa preocupação centra-se apenas no utente final, ou têm, também em consideração as necessidades e os interesses dos colaboradores envolvidos? Se sim, de que forma?** No processo nós só temos que falar com os técnicos para corrigirem o que não está bem e com os utentes. Por isso, a nossa preocupação é com os técnicos e com os utentes.
- d) **Como é a comunicação/relação com os utentes? E entre os departamentos?** A relação com os utentes e entre os departamentos é boa.
- e) **Considera vantajosas as formações colocadas aos funcionários? E como é que estas podem contribuir para a qualidade dos serviços, bem como, para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos dos funcionários?** Sim. Porque aprendemos sempre coisas novas que nos escapam além da legislação.
- f) **A prestação do serviço é iniciada apenas quando o utente solicita?** Sim. Embora, atualmente já pode ser a CM a convidar o requerente a solicitar a legalização das obras. Coisa que antes não era possível.
- g) **Por média, quanto tempo é que o cliente espera pelo seu serviço?** Tudo depende do requerente. Pode demorar 1 ano e tal. Mas se tudo correr bem, 6 meses, máximo 1 ano.
- h) **E quanto tempo cada processo demora em cada departamento por onde passa? E qual o motivo? Um deles pode ser a acumulação de processos?** Na minha mesa não demora muito tempo. Mas na mesa de outros demora mais. É variável.
- i) **Certamente que parte do processo é feito através do sistema informático. Considera isso uma vantagem ou desvantagem? E porquê?** Vantagem. Porque, porventura, por exemplo o processo não é localizado por algum motivo, temos o sistema informático que nos permite o salvaguardar (isto se não houver quebra no sistema).
- j) **Quando é que há “picos” de trabalho e de atendimento, e como é que estes podem ser resolvidos ou melhorados?** Depende. Isto é um setor que eu não posso dizer. Porque como somos poucos funcionários, o trabalho acaba por ser muito. Mas os “picos” de maior trabalho, é na altura do Verão com a chegada

dos emigrantes e do bom tempo (que decidem começar as obras) e na Páscoa/Natal. Primavera-Verão é onde existe uma maior sobrecarga de trabalho.

- k) **Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?** Não. Temos que seguir a legislação. Não dá para saltar etapas.
- l) **Em regra, num serviço temos a parte do back-office (que são as atividades realizadas dentro do município) e o front-office (o contato direto com o utente). Assim sendo, e na sua opinião, em qual destas partes surgem mais obstáculos?** Não há obstáculos em nenhuma das partes.
- m) **A implementação de um sistema de qualidade, não seria benéfico para um bom funcionamento dos serviços?** Nas obras é mais complicado haver qualidade. Só na parte da ligação das águas é que faz mais sentido haver qualidade.
- n) **No decorrer do processo, este encontra-se dependente de outras pessoas, equipamentos, materiais, etc. para a realização das etapas seguintes. Será que existem deslocações desnecessárias de um local para outro?** Não. Têm que passar pelos vários setores. Não há outra forma de o fazer.
- o) **Pensa que é necessário que o processo circule por tantos departamentos? Não haverá nenhuma forma de alterar isto, de modo, a tornar o processo mais simples?** Foi o que já referi. Temos que seguir a legislação. O que significa que não podemos alterar nada.
- p) **Existe stocks de materiais (como por exemplo, resmas de papel, tinteiros, estantes, secretarias, etc.)? Quem é que os define, assim como, as quantidades e por onde estão colocados? E quando?** Sim. Quem os define são os serviços conforme a necessidade.
- q) **Considera que a informatização pode diminuir o excesso de produção? Por exemplo, será necessário os processos estarem todos arquivados numa pasta em papel? É necessário e obrigatório por lei os papéis estarem todos arquivados.**



- r) **Pensa que existem falhas no processo? O medo de errar é uma preocupação comum no seio dos funcionários?** Normalmente, não pode haver nenhuma falhas. E sim, o medo de errar é uma preocupação.
- s) **Que esforço (e os mecanismos existentes) é feito na inspeção ou correção de defeitos/erros/falhas?** Por norma não existe falhas, logo não é necessário corrigi-las.
- t) **O que poderia ser melhorado no atual desenho do processo?** Temos que seguir normas. Não podemos melhorar nem retirar nada.
- u) **Que melhorias a longo prazo devem ser implementadas, de forma a tornar o processo mais rápido, mas sem este perder a qualidade do serviço prestado?** Temos que seguir a lei, logo não podemos fazer implementar nada.
- v) **Existe uma “caixa de sugestões” no serviço? Se sim, que tratamento é feito quando se recebe uma?** Aqui não.
- w) **O local de trabalho reúne as condições necessárias para receber os utentes?** Como trabalho no back-office eu não deveria receber os requerentes, mas como estão habituados a se deslocarem até ao meu gabinete eu recebo. Mas sim, tem condições.
- x) **Quantas e quais reclamações de munícipes têm registadas? O departamento seguinte queixa-se do anterior (queixas internas)?** Pessoalmente nenhuma. Quanto às queixas internas também não existe.
- y) **Estaria à espera de alguma questão que tivesse sido colocada, e que tal não aconteceu?** Não.

### **Entrevistado F**

#### **Questões:**

- a) **Pode descrever o processo, desde o momento que o munícipe se desloca à autarquia para requer o serviço, até ao momento que recebe a autorização para o seu fim?** O processo inicia-se no Balcão Único normalmente com entrega de 1 requerimento e de 1 pedido de licença administrativa para obras. O requerente tem que preencher o requerimento e entregar os documentos necessários. Ao entregar

isto o município já tem que pagar uma taxa de apreciação do pedido. Com esse requerimento vêm o projeto de arquitetura (é aquilo que se pretende vir aprovado). Ainda no Balcão Único, os funcionários competentes digitalizam o documento e atribuem um número de entrada ao processo. De seguida, segue para o Vereador do Pelouro. O Vereador dá despacho, e é nesse momento que é enviado ao assistente técnico (para agora atribuir um outro número. O número de processo de obras. Organiza o processo, que então, depois é remetido para mim). Uma vez na minha mão, eu faço uma primeira análise formal de verificar que estão todas as peças instrutórias. Se estiverem todas as peças instrutórias eu remeto o processo para o SIG. Caso não esteja, temos 8 dias úteis para elaborar o despacho do saneamento.

Sendo assim, se tiverem todas as peças eu remeto então para o técnico superior de SIG para que junte a planta georreferenciação ao processo e devolve-me o processo. Eu agarro o processo e analiso-o novamente. Quando é necessário fazer consultas externas (nem sempre é necessário) por exemplo pedir pareceres, solicito de imediato esses pareceres. Atualmente, nós solicitamos informaticamente já não é em papel. Vamos a uma plataforma (SIRJUE) para introduzir o pedido e nessa plataforma digitalmente o assistente técnico introduz todos os documentos, enquanto eu introduzo a minha informação a solicitar o parecer externo (ao solicitar o parecer é notificado o requerente). Apenas eu tenho autorização para o solicitar. Formalizo o pedido de consulta externa e junto o documento correspondente ao comprovativo eletrónico (SIRJUE) de como foi feito o pedido. Posto isto, eu elaboro uma outra informação (que é uma informação também interna) - solicito ao serviço de planeamento que se pronuncie sobre a inserção urbana da peça de arquitetura e remeto o processo para o planeamento (para o arquiteto). O arquiteto elabora a informação da peça de arquitetura e remete novamente o processo de obras para mim. Quando o processo chega, eu tenho que aguardar que chegue igualmente o parecer externo. Os pareceres têm prazo para dar resposta. Se for uma única entidade são 20 dias úteis. Se for 2 ou mais, são 30 dias úteis. Se o parecer não der resposta o procedimento segue – é dito como favorável. Quando o parecer externo chega (caso seja necessário os pareceres externos) a CM tem 30 dias úteis para se pronunciar (ou seja, eu tenho que elaborar a informação de como o projeto foi aprovado com base no parecer técnico formal e substancial e do projeto de decisão) e enviar para ao vereador para que ele dê o despacho. O vereador dá o despacho favorável e notifica-se o requerente de que o projeto foi aprovado. **(Termina a 1ª fase)** A partir de agora, o requerente tem 6 meses para apresentar os projetos de engenharia de especialidades (aguas e esgotos, etc.) que eu já os peço na minha informação. Quando o requerente apresentar as especialidades volta-se a repetir o

processo (o requerente tem que levar os projetos ao balcão único; os funcionários do balcão digitalizam os documentos e enviam para o assistente técnico, que depois envia-me o processo. Aqui, o prazo já é de 45 dias para se pronunciar). Nesta fase já não existe consultas externas porque os projetos que têm que ter pareceres já vêm com eles. De seguida, verifico se está tudo bem e elaboro uma nova informação (a informação para a deliberação final). Se tudo estiver bem e o projeto de decisão for favorável, o vereador dá o despacho favorável e a pessoa é notificada que o projeto foi aprovado. A partir do momento que o requerente é notificado, este tem 1 ano para vir requerer a emissão de alvará de obras. Se o prazo legal for ultrapassado é arquivado o processo. Caso o requerente venha requerer a emissão de alvará têm que liquidar as taxas administrativas e urbanísticas devidas e, só depois é que o funcionário do balcão único entrega o alvará juntamente com o comprovativo de pagamento.

- b) Qual a importância do serviço para o município? E para o utente?** A construção de obras depende da vontade dos particulares. Nós não fazemos nada se não entrar um requerimento a solicitar alguma coisa. E, hoje a grande responsabilidade dos projetos reside nas mãos dos técnicos. A nossa responsabilidade é de verificar que há o cumprimento da lei e cautelar o interesse público.
- c) No decorrer do processo, a vossa preocupação centra-se apenas no utente final, ou têm, também em consideração as necessidades e os interesses dos colaboradores envolvidos? Se sim, de que forma?** O nosso interesse nunca é os colaboradores nem os utentes, mas sim garantir o cumprimento da lei.
- d) Como é a comunicação/relação com os utentes? E entre os departamentos?** A relação com as pessoas nunca é fácil. Porque como estamos a cautelar as normas do interesse público isto entra em conflito com os interesses dos particulares. Então, é necessário ter uma certa cautela. Não basta dizer que cumprem, os técnicos têm que demonstrar todos os requisitos legais. Tem que se usar uma certa psicologia para lidar com as pessoas e o segredo está em saber ouvir, mais do que falar (para nós entendermos qual o problema). As relações entre os vários serviços são serenas.
- e) Considera vantajosas as formações colocadas aos funcionários? E como é que estas podem contribuir para a qualidade dos serviços, bem como, para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos dos funcionários?** Sim, são úteis. Até porque, muitas vezes as dúvidas colocadas pelos outros são também as nossas. Hoje em dia é bastante fácil aceder à informação, por exemplo à

informação de outras câmaras o que nos facilita melhorar ou corrigir o que está errado. Porque é sempre possível melhorar. Ao nível das capacidades dos funcionários, a reforma administrativa exige que haja uma constante adequação dos funcionários não só normativo, mas também uma certa ética.

- f) **A prestação do serviço é iniciada apenas quando o utente solicita?** No caso das obras sim. Só se forem obras ilegais (se não houver um procedimento administrativo por detrás), então aí, é que a CM age e cessa os trabalhos e, convida a pessoa a legalizar. Isto nos processos de obras passíveis. Porque nem todos os processos são passíveis, e aí temos o procedimento de contraordenações.
- g) **Por média, quanto tempo é que o cliente espera pelo seu serviço?** Depende do nível de trabalho. Por exemplo, no ano passado (2015) reuni todos os processos e fiz uma média de resposta de aprovação do projeto de arquitetura, sendo que a média foi de 14 dias úteis (dos 30 dias). Mas por norma é 10/12 dias.
- h) **E quanto tempo cada processo demora em cada departamento por onde passa? E qual o motivo? Um deles pode ser a acumulação de processos?** Depende de cada serviço. Por exemplo, no planeamento demora mais tempo bem como nas obras públicas. No jurídico é rápido, uma semana. No SIG é de um dia para o outro.
- i) **Certamente que parte do processo é feito através do sistema informático. Considera isso uma vantagem ou desvantagem? E porquê?** Vantagem. O próximo passo é acabar com o papel e passar a estar tudo digitalizado. Isto dá uma grande celeridade aos processos e coresponsabiliza as pessoas. Porque como as datas ficam todas registadas, a pessoa sabe que não pode passar o limite.
- j) **Quando é que há “picos” de trabalho e de atendimento, e como é que estes podem ser resolvidos ou melhorados?** Depende. Nas obras há determinados picos de trabalho. Por exemplo, o mês de Janeiro é um mês morto porque é início do ano e as pessoas estão sem dinheiro e também chove muito (poucos processos). Agosto é o mês de férias dos gabinetes, dos técnicos, etc.. Ou seja, por questões diferentes, estes dois meses são os meses onde há uma baixa vigorosa na entrada de pedidos. Porém, os meses de Fevereiro a Maio normalmente são férteis, porque as pessoas querem andar com os processos para começar a levantar a licença. Principalmente em Abril, quando o tempo começa a melhorar.

- k) **Será que existem etapas ou passos no processo que não acrescentam em nada o processo em questão, e que poderiam ser removidos ou então, substituídos por outros com a finalidade de tornar o processo mais acessível?**

Não estou a ver nenhuma neste momento. Como o processo é tão linear, passa por poucas mãos, não estou a ver..

- l) **Em regra, num serviço temos a parte do back-office (que são as atividades realizadas dentro do município) e o front-office (o contato direto com o utente). Assim sendo, e na sua opinião, em qual destas partes surgem mais obstáculos?**

Cada uma delas tem as suas especificidades. No front-office é o contato com o público, quem atende, quem recebe (as meninas do balcão único como já estão habituadas já sabem lidar com cada utente). O trabalho do back-office é muito relevante. Porque uma pessoa que tem sensibilidade na área do urbanismo deteta com uma maior facilidade se existe alguma anomalia no processo. E isso é muito bom. Porque quando chega à minha mão, por vezes vem notas no processo (notas do género: está em falta isto, o documento “x” não está correto etc.) e, como o prazo de saneamento é de 8 dias, isto ajuda muito. E além disso, permite reduzir erros. Porque como alguém vê, e eu vou ver por cima, permite-me fazer uma análise formal e substancial, verificando para além das questões formais, outras questões que podem ser sanadas naquela primeira fase.

- m) **A implementação de um sistema de qualidade, não seria benéfico para um bom funcionamento dos serviços?** Sim. A norma da qualidade é relevante.

- n) **No decorrer do processo, este encontra-se dependente de outras pessoas, equipamentos, materiais, etc. para a realização das etapas seguintes. Será que existem deslocações desnecessárias de um local para outro?**

Fisicamente o processo tem que transitar. Apesar da CM ser pequena há serviços distanciados uns dos outros. Quando isto for informatizado vai ser tudo muito melhor. Porque eu deixo de enviar em papel e passo a enviar informaticamente, e é muito melhor (isto é 1 passo).

- o) **Pensa que é necessário que o processo circule por tantos departamentos? Não haverá nenhuma forma de alterar isto, de modo, a tornar o processo mais simples?**

Não vejo como. Porque como cada serviço tem um técnico não há hipótese de minimizar isto.

- p) **Existe stocks de materiais (como por exemplo, resmas de papel, tinteiros, estantes, secretarias, etc.)? Quem é que os define, assim como, as**

**quantidades e por onde estão colocados? E quando?** Sim. Existe uma definição prévia. O provisionamento (contabilidade) cuida disso. Há uns 2/3 anos atrás, eles pediram a cada serviço para dizer em média quanto se gastava por ano dos vários materiais. Fizemos uma estimativa e a verdade é que a partir daí, nunca mais houve rutura de materiais.

- q) Considera que a informatização pode diminuir o excesso de produção? Por exemplo, será necessário os processos estarem todos arquivados numa pasta em papel?** Evidentemente. Assim que nós tivermos os meios técnicos (como a assinatura digital) não vai ser necessário o papel. O papel vai tender a desaparecer.
- r) Pensa que existem falhas no processo? O medo de errar é uma preocupação comum no seio dos funcionários?** Não estou a ver. Umas coisas já foram corrigidas, outras melhoradas. Muitas vezes, a prática, o nosso dia-a-dia é que exige uma correção. Nós constatamos algo que não está bem e vamos à procura da sua correção. Sim, temos que ter a preocupação o mais correta possível daquilo que se faz, e ter a preocupação de melhorar sempre. Nunca se conformar com o que está feito. É sempre possível melhorar. Desde de 2010 já houve 4 auditorias e as minhas informações já mudaram 5 vezes.
- s) Que esforço (e os mecanismos existentes) é feito na inspeção ou correção de defeitos/erros/falhas?** Quando há falhas nós tentamos “atacar” o problema, para não deixar que ele aumente. E isto é possível no nosso caso porque nós somos poucos. Porque quanto maior o número de pessoas mais difícil é. Como existe uma certa naturalidade, um certo à-vontade, as pessoas corrigem-se umas às outras. E isto é muito bom, porque nós estamos todos a trabalhar para o mesmo.
- t) O que poderia ser melhorado no atual desenho do processo?** Há coisas que têm que ser melhoradas. Por exemplo, atualmente no Balcão Único está disponibilizado vários requerimentos tipo e, para requerimento há uma lista dos documentos que tem que o acompanhar. Uma preocupação que temos hoje e que pode ser considerada como uma melhoria, é que todos os processos quando são organizados seguem uma determinada ordem, isto é, no projeto de arquitetura começa com a memória descritiva; plantas, etc.. isto tudo organizado por nós (Obras particulares). Porém, um passo que gostaria que implementassem era o seguinte: possuir de um mecanismo que permitisse ao requerente dizer-nos as áreas brutas de construção; a área útil, etc. e, nós muito facilmente construímos uma folha de

cálculos com esses dados e, assim o requerente tinha consciência das taxas que iria ter que liquidar junto da câmara.

**u) Que melhorias a longo prazo devem ser implementadas, de forma a tornar o processo mais rápido, mas sem este perder a qualidade do serviço prestado?**

Neste momento não estou a ver. Porque eu já estou a “espremer” os prazos de uma forma brutal. Os 14 dias já é uma média brutal (e para chegar a isto, já deu muito trabalho).

**v) Existe uma “caixa de sugestões” no serviço? Se sim, que tratamento é feito quando se recebe uma? Não. Nem nunca me lembro de haver tal coisa.**

**w) O local de trabalho reúne as condições necessárias para receber os utentes?**

(como dá para ver) Gabinete húmido, teto caído (neste momento), forte iluminação, por falta cortinas...

**x) Quantas e quais reclamações de munícipes têm registadas? O departamento seguinte queixa-se do anterior (queixas internas)? Nós não temos reclamações**

(formalmente) há muitos anos. E também não existe queixas internas.

**y) Estaria à espera de alguma questão que tivesse sido colocada, e que tal não aconteceu? Não.**

**Anexo 3: Elementos instrutórios do processo licenciamento de obras de edificação**

O pedido de licenciamento **de obras de edificação em áreas abrangidas por plano de pormenor, plano de urbanização ou plano diretor municipal**, de acordo com o disposto no artigo n.º 11 da portaria n.º 232/2008, de 11 de Março, deve ser instruído com os seguintes elementos:

- a) Documentos comprovativos da qualidade de titular de qualquer direito que confira a faculdade de realização da operação;
- b) Certidão da descrição de todas as inscrições em vigor emitida pela conservatória de registo predial referente ao prédio ou prédios abrangidos;
- c) Extratos de plantas de ordenamento, zonamento e de implantação dos planos municipais de ordenamento do território vigentes e das respetivas plantas de condicionantes, da planta síntese do loteamento, se existir, e planta à escala de 1:2500 ou superior, com a indicação precisa do local onde se pretende executar a obra;
- d) Planta de localização e enquadramento à escala da planta de ordenamento do plano diretor municipal ou à escala de 1:25000 quando este não existir, assinalando devidamente os limites da área objeto da operação;
- e) Extratos de plantas do plano especial de ordenamento de território vigente;
- f) Projetos de arquitetura (deve conter no mínimo, os seguintes elementos):
  - Planta de implantação desenhada sobre levantamento topográfico à escala de 1:200 ou superior, incluindo o arruamento de acesso, com indicação das dimensões e área do terreno, áreas impermeabilizadas e respetivo material;
  - Plantas à escala de 1:50 ou de 1:100 contendo as dimensões e áreas e uso de todos os compartimentos, bem como a representação do mobiliário fixo e equipamento sanitário;
  - Alçados à escala de 1:50 ou de 1:100 com a indicação das cores e dos materiais dos elementos que constituem as fachadas e a cobertura, bem como as construções adjacentes, quando existam;
  - Cortes longitudinais e transversais à escala de 1:50 ou de 1:100 abrangendo o terreno, com indicação do perfil existente e o proposto, bem como das cotas dos diversos pisos;
  - Pormenores de construção, à escala adequada, esclarecendo a solução construtiva adotada para as partes exteriores do edifício e sua articulação com a cobertura, vãos de iluminação/ventilação e de acesso, bem como com o pavimento exterior envolvente;
  - Discriminação das partes do edifício correspondentes às várias frações e partes comuns, valor relativo de cada fração, expressa em



percentagem ou permilagem, do valor total do prédio, caso se pretenda que o edifício fique sujeito ao regime da propriedade horizontal.

- g) Memória descritiva e justificativa (deve ser instruída com os seguintes elementos):
- Descrição e justificação da proposta para a edificação;
  - Enquadramento da pretensão nos planos municipais e especiais de ordenamento do território vigentes e operações de loteamento, se existir;
  - Adequação da edificação à utilização pretendida;
  - Inserção urbana e paisagística da edificação referindo em especial a sua articulação com o edificado existente e o espaço público envolvente;
  - Indicação da natureza e condições de terreno;
  - Adequação às infra-estruturas e redes existentes;
  - Uso a que se destinam as frações;
  - Área de construção, volumetria, área de implantação, cêrcea e número de pisos acima e abaixo da cota de soleira, número de fogos e respetiva tipologia;
  - Quando se trate de pedido inserido em área unicamente abrangida por plano diretor municipal, deve também referir se a adequabilidade do projeto com a política de ordenamento do território contida naquele plano.
- h) Estimativa do custo total de obra;
- i) Calendarização da execução da obra;
- j) Quando se trate de obras de reconstrução deve ainda ser juntada fotografia do imóvel;
- l) Cópia da notificação da câmara municipal a comunicar a aprovação de um pedido de informação prévia, quando esta existir e estiver em vigor;
- m) Projeto da engenharia de especialidades caso o requerente entenda proceder desde logo, à sua apresentação (em função do tipo de obra a executar, são nomeadamente os seguintes):
- Projeto de estabilidade que inclua o projeto de escavação e contenção periférica;
  - Projeto de alimentação e distribuição de energia elétrica e projeto de instalação de gás, quando exigível, nos termos da lei, neste último caso, exemplar visado por entidade credenciada;
  - Projeto de redes prediais de água e esgotos;
  - Projeto de águas fluviais;

- Projeto de arranjos exteriores;
  - Projeto de instalações telefónicas e de telecomunicações;
  - Estudo de comportamento térmico, com inclusão da DCR;
  - Projeto de instalações eletromecânicas, incluindo as de transporte de pessoas e mercadorias;
  - Projeto de segurança contra incêndios em edifícios ou ficha de segurança contra incêndios;
  - Projeto acústico;
  - Projeto de licenciamento das instalações mecânicas de climatização.
- n) Termos de responsabilidades assinados pelos autores dos projetos e do coordenador de projeto, quanto ao cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis;
- n-1) Comprovativo da contratação do seguro de responsabilidade civil válido, nos termos do artigo n.º 24, da lei n.º 31/09, de 3 de Julho;
- o) Ficha com os elementos estatísticos devidamente preenchida com os dados referentes à operação urbanística a realizar;
- p) Acessibilidades – desde que inclua tipologias do artigo 2.º do decreto-lei 163/2006;

O pedido de licenciamento **de obras de edificação em áreas não abrangidas por plano municipal de ordenamento do território** deve ser instruído com os elementos referidos nas alíneas a), b), d) a j) e m) a p) do n.º 1, planta à escala de 1:2500 ou superior e planta de síntese de loteamento, quando exista, com a indicação precisa do local onde se pretende executar a obra e, sempre que não tiver havido lugar ao pedido de informação prévia ou esta não esteja em vigor ou não exista operação de loteamento, deverão, ainda, ser apresentados os seguintes elementos:

- a) Extrato da carta da reserva agrícola nacional abrangendo os solos que se pretendem utilizar ou, quando esta não exista, parecer sobre a capacidade de uso, emitido pelos serviços competentes para o efeito;
- b) Extrato da carta da reserva ecológica com a delimitação da área objeto da pretensão ou, quando esta não existir, parecer emitido pelos serviços competentes;

**Nota:** os elementos que instruem o processo são organizados pela ordem indicada no presente documento.